

התעשייה האווירית לישראל בע"מ

התקשרות עם יועצי שיווק ואסטרטגיה

תקציר

רקע כללי

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) היא חברה ממשלתית הכפופה לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). החברה עוסקת במספר תחומי פעילות, שהעיקריים בהם: מערכות טילים וחלל, אלקטרוניקה צבאית, כלי טיס צבאיים ואזרחיים, ושיפוץ ואחזקה של מטוסים. לצורך פעילותה מעסיקה התע"א, בין היתר, יועצים בתחומים שונים, לרבות יועצי שיווק ואסטרטגיה. בשנים 2010-2013 התקשרה התע"א עם 42 יועצי שיווק ואסטרטגיה בהיקף כספי של כ-14 מיליון ש"ח¹ לשנה בממוצע. ההתקשרות עם יועצים אלה נעשתה באמצעות חברות שבבעלותם או באמצעות חברות ייעוץ².

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2013 עד יולי 2014 בדק משרד מבקר המדינה את ההתקשרויות של התע"א עם יועצי השיווק והאסטרטגיה, בעיקר בשנים 2010-2013, עבור ייעוץ למטה החברה וכן עבור החטיבה למערכות טילים וחלל (להלן - מטה), עבור מפעל מלט בחטיבת כלי טיס צבאיים, ועבור אלתא מערכות בע"מ³ (להלן - אלתא). נבדקו הפיקוח והבקרה של דירקטוריון התע"א ושל הגורמים הנוגעים בחברה על העסקת היועצים, על פעילותם ועל העמידה של התע"א בהוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), בתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), בחוזרי רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ובנוהלי החברה בכל הנוגע להליך ההתקשרות אתם. הביקורת נערכה בתע"א ובאלתא. בדיקות השלמה נערכו ברשות החברות.

האמור בדוח זה נוגע לפעילותה של התע"א, ואין בו משום נקיטת עמדת מבקר המדינה בדבר כישוריהם ומקצועיותם של יועצי השיווק והאסטרטגיה, שחלקם שירתו בעבר בתפקידים בכירים ביותר במערכת הביטחון או במגזר הציבורי.

- 1 הסכמים בדוח אינם כוללים מע"מ.
- 2 במקרה מסוים התקשרה התע"א ישירות עם יועץ שיווק ואסטרטגיה.
- 3 אלתא היא חברה-בת של התע"א בבעלותה המלאה.

הליקויים העיקריים

תהליך הבחירה וההתקשרות עם יועצי שיווק ואסטרטגיה שלא בהתאם לחוק

הנהלת התע"א לא הביאה בפני ועדות המכרזים בחברה את המינוי של יועצי שיווק ואסטרטגיה כדי לקיים מכרז בעניינם או כדי לבקש פטור ממכרז להתקשרות איתם, כנדרש בתקנות.

בכל ההתקשרויות של התע"א עם יועצי שיווק ואסטרטגיה בשנים 2010-2013, שנבדקו בביקורת, לא ציינו הגורמים שיזמו את העסקת יועצי השיווק והאסטרטגיה, בטפסים שהגישו לאישור הסמנכ"ל לשיווק או במסמכים אחרים, כי שקלו לפנות או שפנו לקבלת הצעות מיועצים נוספים, או לחלופין, הנימוקים להיעדר פניות כאלה. בכך היה כדי לגרום למתן עדיפות ולהתקשרות עם יועצים מסוימים, שהתע"א הייתה מעוניינת בשירותם, על פני יועצים פוטנציאליים אחרים. באופן זה קיים חשש, כי התע"א פגעה בעקרונות השוויון וההוגנות בין מתחרים פוטנציאליים.

התע"א בחרה את יועצי השיווק והאסטרטגיה ללא מכרז או ללא אישור פטור ממכרז כנדרש, וללא נימוקים, כך שבתהליך בחירתם היא לא עמדה בהוראות חוק חובת המכרזים ובתקנות.

כתוצאה מהתהליך הלא תקין דלעיל של בחירת יועצי שיווק ואסטרטגיה, לא ניתן לוודא אם היועצים שעזרו התקשרה התע"א, הם בעלי הידע והכישורים המיטביים, המתאימים ביותר לצורכי החברה.

ריכוז נתונים בנוגע להעסקת יועצים

התע"א אינה מתעדת ואינה מרכזת נתונים בנוגע להעסקת יועצי שיווק ואסטרטגיה לכלל חטיבות החברה. בהיעדר מסד נתונים, אין להנהלת התע"א תמונה כוללת של התקשרויות החברה עם היועצים השונים, בין היתר לצורך בחינת מגמות, איתור חולשות, הצפת צרכים וייזום צעדי התייעלות.

נוהלי ההתקשרות

נוהלי התע"א, העוסקים בהליך בחירת יועצי שיווק ואסטרטגיה, אינם מתייחסים לאמור בחוק חובת המכרזים ובתקנות בכל הקשור לחובת קיום מכרז לבחירתם, או למתן פטור ממכרז בהתאם לסעיפי פטור המפורטים בתקנות.

על אף הנחיות רשות החברות, התע"א לא קבעה נוהל מעודכן בעניין היועצים, המתייחס למכלול הנושאים שהעלתה רשות החברות, ולא העבירה לרשות דיווח על יישום הנחיותיה. על אף הנחיית מנהל רשות החברות מפברואר 2009, להעלות את נושא היועצים בדירקטוריון התע"א, יו"ר הדירקטוריון דאז, מר יאיר שמיר, לא עשה כן בפרק הזמן שקבעה רשות החברות. רשות החברות לא וידאה, שהנחיות ששלחה לתע"א במאי 2007 ובפברואר 2009 בנוגע לקביעת נוהל בעניין העסקת היועצים, אכן מולאו, ושהתע"א אכן קבעה נוהל כזה על דעת דירקטוריון החברה.

ליקויים בפיקוח ובבקרה של הדירקטוריון וועדותיו על העסקת יועצי שיווק

הנהלת התע"א לא דיווחה בשנים 2010 ו-2011 לדירקטוריון ולוועדותיו בנושא העסקת יועצי שיווק ואסטרטגיה. יתר על כן, שלא בהתאם להחלטת הדירקטוריון מאוקטובר 2007, הנהלת התע"א לא העבירה למזכיר החברה בשנים 2010-2013 רשימה מעודכנת של היועצים, המפרטת את עיסוקם, מקום עבודתם ותעריף העסקתם, לצורך הצגה לחברי ועדות כוח האדם והביקורת של הדירקטוריון, למעט רשימת שמות היועצים, שהוצגה בדיון בדירקטוריון באוגוסט 2012.

בשנים 2010-2013 (למעט בשנת 2012) לא זימנו יושבי ראש הדירקטוריון⁴ ישיבות בנושא העסקת יועצי שיווק ואסטרטגיה בתע"א, וממילא הדירקטוריון לא דן בהעסקתם בשנים אלו. בכך לא מילא דירקטוריון התע"א את תפקידו כנדרש בחוק החברות הממשלתיות בעניין חובת מעקב ברציפות אחר הגשמת התכניות והתקציבים של החברה בכל הקשור להעסקת יועצי שיווק ואסטרטגיה, ולא מילא את הנחיות רשות החברות בהקשר ליועצי שיווק ואסטרטגיה. מדובר בליקויים משמעותיים בפיקוח ובבקרה של הדירקטוריון על העסקת יועצי שיווק ואסטרטגיה בתע"א.

4 יו"ר דירקטוריון התע"א לשעבר, מר י' שמיר, כיהן בתפקידו בתקופה שבין יולי 2005 ליולי 2011; יו"ר הדירקטוריון לשעבר, מר ד' בהרב, כיהן בתפקידו בתקופה שבין יולי 2011 לאוגוסט 2013; מר ר' מאור מונה כיו"ר הדירקטוריון בנובמבר 2013.

דיווחי יועצי שיווק ואסטרטגיה על פעילותם

במסמכי התע"א לא נמצאו אמות מידה הקובעות באילו נסיבות נדרשת התע"א לציין בהסכמי ההעסקה את חובת יועצי שיווק ואסטרטגיה לדווח על פעילותם, ובאילו לא.

בהסכמי הייעוץ, שחתמה התע"א עם שני יועצי שיווק ואסטרטגיה בכירים ביותר בשנים 2008-2012 בהיקף כספי של כ-1.9 מיליון ש"ח, הם לא נדרשו לדווח על פעילותם. בשנים 2008-2013 קיבלה התע"א משלושה יועצי שיווק ואסטרטגיה אחרים חשבונות בלי שצורפו אליהן דוחות פעילות כלל, כנדרש, אף כי דוחות אלה אמורים היו לשמש, ביחד עם החשבונות, אסמכתה לצורך התחשבות כספית. למרות זאת, אישרו הגורמים הנוגעים בתע"א⁵ את החשבונות לתשלום, והתע"א שילמה ליועצים את דמי הייעוץ שסוכמו איתם. התע"א לא קיבלה מיועצים אחרים מדי חודש בחודשו בתקופה האמורה דוחות פעילות, כנדרש: בין 31% ל-81% מהדוחות החודשיים לא התקבלו. על אף זאת, שילמה התע"א גם להם את מלוא דמי הייעוץ.

אמות מידה לתשלומים ליועצי שיווק ואסטרטגיה

התע"א לא קבעה אמות מידה לקביעת גובה השכר המשולם ליועצים, כגון מעמדם המקצועי, היותם בעלי ידע, השכלה ויכולות ייחודיות, חיוניותם לפעילות התע"א, היקף העבודה הנדרש מהם ואיכות תפוקותיהם. במצב זה נקבע שכרם בהתאם לשיקול דעתם של גורמים בתע"א, במסגרת משא ומתן שהם מנהלים עם היועצים.

התקשרות התע"א עם יועץ השיווק והאסטרטגיה יועץ ב'

בתע"א לא נמצאו מסמכים שבהם תועדו הסיבות והשיקולים שהביאו את הנהלת התע"א בינואר 2008 להכפיל את שכר הייעוץ של יועץ ב', ולהעניק לו בונוס בסך של 500,000 ש"ח. כמו כן, לא נמצאו סימוכין המפרטים את מאמציו המיוחדים, או את השקעתו החריגה והייחודית, כפי שנדרש בהסכם הייעוץ שבינו לבין התע"א.

התע"א שילמה "בונוס" בסך של 4.6 מיליון ש"ח לחברה ב' ללא קבלת כל האישורים המתחייבים וללא בקרה מספקת מצד ההנהלה, דבר שאינו עומד בכללי המינהל התקין. תשלום משמעותי זה של "דמי ההצלחה" לא הובא לאישור הגורמים הרלוונטיים בתע"א.

התע"א שילמה לחברה ב' "דמי הצלחה" בשיעור העולה משמעותית, פי שניים ויותר, על השיעור אותו הציגה לגורמים הרלוונטיים של ההנהלה ולמשרד הביטחון; זאת בלי שהוצגו למשרד הביטחון נתונים מעודכנים, ובלי שאושרו על ידי אותם הגורמים הרלוונטיים. יש לראות בחומרה את תשלום "דמי ההצלחה" לחברה ב' בשיעור החורג משמעותית מהשיעור שהוצג למשרד הביטחון וללא אישור הגורמים הרלוונטיים בתע"א.

5 הסמנכ"ל לשיווק, או היועץ המשפטי, או הסמנכ"ל לתפקידים מיוחדים.

התקשרות התע"א עם חברה ה'

הסכם שירותי ייעוץ, שהעניק לחברה ה' "דמי הצלחה" בסך 750,000 דולר נחתם בתע"א כחמישה חודשים וחצי לפחות לאחר תחילת העסקתה של חברה ה' כיועצת בתע"א. גם הגורמים הרלוונטיים של ההנהלה אישרו את ההתקשרות עם חברה ה' בפברואר 2013, כחמישה חודשים לאחר שחברה ה' החלה את פעילותה בתע"א. העסקת חברת ייעוץ ואסטרטגיה ללא אישור הגורמים הרלוונטיים של ההנהלה וללא הסכם ייעוץ תקף איתה, נעשתה שלא על פי כללי מינהל תקין.

ההמלצות העיקריות

על התע"א לקיים מכרזים לבחירת היועצים, או לפעול לקבלת פטור ממכרז כדיון; להקפיד על קיום הליך שוויוני ותחרותי בבחירתם; לוודא העסקת היועצים בהתאם לכללי מינהל תקין, תוך הקפדה על קבלת דיווחים מפורטים מהם אודות פעילותם; ולשפר משמעותית את תפקוד מנגנוני הפיקוח והבקרה של הדירקטוריון על אופן בחירת היועצים והעסקתם.

כמו כן, ראוי שהתע"א תבחן את סוגיית קביעת גובה שכר הייעוץ, ותקבע קווים מנחים ואמות מידה בעניין. כן ראוי, כי רשות החברות תיתן גם היא את דעתה בעניין.

סיכום

1. התעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א) היא חברה ממשלתית המחויבת להקפיד על נורמות של מינהל תקין, תחרותיות ושוויוניות. הדברים נכונים, בין היתר, לניהול כוח האדם, ובמיוחד בכל הקשור להליכי בחירה והתקשרות תקינים עם יועצים, שהם כוח אדם ייעודי חיצוני ויקר, המועסק על פי צרכי החברה. על אף זאת הועלו בדוח ביקורת זה ליקויים, חלקם חמורים, בתהליכי הבחירה וההתקשרות של התע"א עם יועצי שיווק ואסטרטגיה, לרבות ההתקשרויות שלא בהתאם למתחייב על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (חוק חובת המכרזים), ועל פי תקנות חובת המכרזים (התקנות). בניגוד לחוק חובת המכרזים ולתקנות, התע"א לא קיימה מכרזים לבחירת היועצים, או לחלופין, לא קיבלה פטור ממכרזים כנדרש, ולא הקפידה על ניהול התקשרויות תחרותי ושוויוני. גם העסקת היועצים בחברה הייתה במקרים רבים לקויה, ללא הקפדה נדרשת על בחינת פעילות היועצים ועל תרומתם לחברה. מדובר בהתנהלות בלתי תקינה, שאין לקבלה.
2. ממצאי דוח זה מעידים על כשלים בפעילות הנהלת התע"א בנושא התקשרות החברה עם יועצי שיווק ואסטרטגיה, ובפיקוח ובבקרה של הדירקטוריון על פעילות ההנהלה. כשלים אלה הביאו למצב המתואר לעיל, שבו החברה התקשרה עם יועצים אלה בצורה לא תקינה, ולא קיימה בקרה מספקת על פעילותם. יודגש בהקשר זה, כי גם רשות החברות הממשלתיות לא עשתה את הנדרש ממנה כדי לוודא כי התע"א פועלת בהתאם למתחייב על פי חוק חובת המכרזים והתקנות, בכל הקשור להתקשרות עם היועצים והבקרה על פעילותם.
3. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הודעתה של התע"א בדבר הצעדים שהיא נוקטת לשיפור תהליכי בחירת יועצי שיווק ואסטרטגיה והעסקתם. עם זאת, נדרשת מערכת בקרה רציפה כדי לוודא את ביצועם.



מבוא

התע"א היא חברה ממשלתית הכפופה לחוק החברות הממשלתיות. החברה עוסקת במספר תחומי פעילות, שהעיקריים בהם: מערכות טילים וחלל, אלקטרוניקה צבאית, כלי טיס צבאיים ואזרחיים, ושיפוץ ואחזקה של מטוסים. בשנים 2010-2013 התקשרה התע"א לצורך פעילותה עם 42 יועצי שיווק ואסטרטגיה בהיקף כספי של כ-14 מיליון ש"ח לשנה בממוצע. ההתקשרות עם יועצים אלה נעשתה באמצעות חברות שבבעלותם או באמצעות חברות ייעוץ, לרוב תוך כדי תשלום של סכום חודשי קבוע, ללא תלות במספר שעות העבודה שהשקיעו. למקצת היועצים שילמה התע"א בהתאם לדיווח שהם הגישו לה על מספר שעות העבודה שהשקיעו, במסגרת מכסת השעות שנקבעה בכל אחד מהסכמי ההתקשרות בינם לבין התע"א.

להלן נתונים שהתקבלו מהתע"א בנוגע למספר יועצי השיווק והאסטרטגיה שהעסיקה בשנים 2010-2013, והסכומים ששילמה להם⁶:

שנה	תשלומים ליועצי שיווק ואסטרטגיה (במיליוני ש"ח)	מספר היועצים*
2010	17.8	23
2011	15.0	29
2012	11.3	32
2013	12.4	32
ס"ה התשלומים בשנים אלו	56.5	---

* בשנים אלה העסיקה התע"א בסך הכל 42 יועצי שיווק ואסטרטגיה.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2013 עד יולי 2014 בדק משרד מבקר המדינה את ההתקשרויות של התע"א עם יועצי השיווק והאסטרטגיה, בעיקר בשנים 2010-2013, עבור ייעוץ למטה החברה, וכן עבור חטיבת מטח, עבור מפעל מלט בחטיבת כלי טיס צבאיים, ועבור אלתא. נבדקו הפיקוח והבקרה של דירקטוריון התע"א ושל הגורמים הנוגעים בחברה על העסקת היועצים, על פעילותם ועל העמידה של התע"א בחוק חובת המכרזים, בתקנות, בחוזרי רשות החברות ובנוהלי החברה בכל הנוגע להליך ההתקשרות אתם. הביקורת נערכה בתע"א: בלשכת מ"ר הדירקטוריון, בלשכת המנכ"ל, בלשכת הייעוץ המשפטי, בלשכת הסמנכ"ל לשיווק, בלשכת מ"מ הסמנכ"ל למשאבי אנוש, בארגון הסמנכ"ל לכספים, בחטיבת מטח, במפעל מלט ובאלתא. בדיקות השלמה נערכו ברשות החברות.

האמור ברזח זה נוגע לפעילותה של התע"א, ואין בו משום נקיטת עמדת מבקר המדינה בדבר כישוריהם ומקצועיותם של יועצי השיווק והאסטרטגיה, שחלקם שירתו בעבר בתפקידים בכירים ביותר במערכת הביטחון או במגזר הציבורי.

6 כולל יועצי שיווק ואסטרטגיה לאלתא.

תהליך הבחירה וההתקשרות עם יועצי שיווק ואסטרטגיה שלא בהתאם לחוק

1. לפי הוראות חוק חובת המכרזים, על התע"א לקיים מכרז פומבי כדי לרכוש שירותים, ובהם שירותי ייעוץ. מכוח החוק התקין שר הביטחון את התקנות לביצועו, ובהן נקבעו גם אמות המידה למתן פטור מחובת קיום מכרז. כן נקבע, בין היתר, כי לא תהיה חובה על חברה ממשלתית, ששר הביטחון אחראי עליה⁷, לערוך מכרז לגבי עסקה אם זו, בין היתר, עסקה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע, מומחיות או כישורים מיוחדים; וכי עסקה כזו תיערך לאחר בדיקת מספר הצעות מספקים, ובחירתם תיעשה ככל הניתן בסבב מחזורי, והכל, בין היתר, במטרה להבטיח את מרב היתרונות למזמין.

על פי התקנות, ימנה מנכ"ל חברה ממשלתית, באישור הדירקטוריון, ועדה או ועדות מכרזים, שהוא או נציגו יעמוד בראשן. עוד נקבע בתקנות, כי הוועדה תוסמך לכהן גם כוועדה לאישור פטור ממכרז. בנוהל כללי של התע"א, שעניינו פנייה לספקים ובחירתם, נקבעה חובה כללית של קיום מכרז לרכש טובין ושירותים.

בנוהל התע"א, "קניית שירותי יועצים ומומחים" (להלן - נוהל קניית שירותי יועצים), מוגדר יועץ או מומחה כגורם מחוץ לתע"א בעל מומחיות מיוחדת, הדרוש לתע"א בתחום מומחיותו לתקופת התקשרות מוגבלת במקרים שבהם קיימת הצדקה לכך.

בנוהל התע"א, "התקשרות עם מקדמי שיווק, הפעלתם והתשלום להם" (להלן - נוהל מקדמי שיווק), שהיה תקף עד סוף אוקטובר 2011⁸, הוגדר יועץ שיווק כאדם, חברה ו/או תאגיד המסייע לקידום שיווק של מוצרי התע"א בזכות היותו בעל יכולת וידע מקצועי ייחודי לשיווק ללקוח מסוים או למדינה מסוימת ובנושאים מסוימים. בנוהל נקבע, כי תמורת שירותיו תשלם לו התע"א דמי ייעוץ לפי בסיס שייקבע עמו בחוזה תקופתי, לפי שעות עבודה או לפי משימה. עוד נקבע, כי התע"א רשאית לשלם לו גם בעבור "הצלחה", אם היועץ שימש כגורם ישיר לחתימת עסקת מכר, לפי תנאי ההסכם שנחתם עימו (להלן - הסכם ייעוץ).

באוקטובר 2011 נכנס לתוקף בתע"א נוהל חדש, שהחליף את נוהל מקדמי שיווק, "תכנית ציות למניעת שחיתות ושחוד לעובדי ציבור זרים בעסקאות בינלאומיות של החברה", ובו הוגדר יועץ כגורם מחוץ לחברה בעל מומחיות מיוחדת הדרוש לחברה בתחום מומחיותו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תהליך הבחירה של יועצי שיווק ואסטרטגיה בתע"א המפורט בנהליה העוסקים ביועצים אלה, אינו מתייחס לאמור בחוק חובת המכרזים ובתקנות בכל הקשור לחובת קיום מכרז לבחירתם, או למתן פטור ממכרז בהתאם לסעיפי פטור המפורטים בתקנות. לדעת משרד מבקר המדינה, היה בדבר כדי לפגוע בתהליך הבחירה והאישור של יועצים אלה, כפי שיפורט בהמשך.

בהתייחסותה לממצאי הביקורת הודיעה התע"א למשרד מבקר המדינה במאי 2015, כי בהצעת נוהל מתוקנת, "התקשרות עם יועצי שיווק/אסטרטגיה והפעלתם", שאישר המנכ"ל, צוינה במפורש, למען הסר ספק, החובה לפעול בעניין בחירת היועצים על פי חוק חובת המכרזים. יצוין, כי במועד זה טרם אישר הדירקטוריון הצעת נוהל זו.

7 על פי חוק החברות הממשלתיות, שר הביטחון ושר האוצר נושאים באחריות לחברות הממשלתיות הביטחוניות.

8 תחולת נוהל "התקשרות עם מקדמי שיווק, הפעלתם והתשלום להם" מאפריל 2005. הנוהל עודכן ביולי 2008.

.2

אשר לתהליך בחירת יועצי השיווק והאסטרטגיה שהתקיים בפועל בתע"א בשנים 2010-2013, עלה בביקורת כי הנהלת התע"א לא הביאה בפני ועדות המכרזים בחברה את נושא מינוי יועצים אלה כדי לקיים מכרז בעניינם או כדי לבקש פטור ממכרז להתקשרות איתם, כנדרש בתקנות.

במצב זה, אישר הסמנכ"ל לשיווק בטופס "בקשה ואישור מינוי יועץ" את מינוי היועצים שעליהם המליצו יוזמי הבקשה, והנחה את מינהל מקדמי שיווק שבארגון הסמנכ"ל לשיווק (להלן - מערך השיווק) להכין הסכמי התקשרות עימם, בכפוף למתכונת ההסכם שהכינה הלשכה המשפטית ולתנאים שנקבעו במשא ומתן עם היועץ ואושרו בתע"א. על הסכמי ההתקשרות עם יועצי השיווק והאסטרטגיה חתמו מטעם התע"א הסמנכ"ל לכספים והסמנכ"ל למסמכי התע"א עולה, כי ההתקשרויות עם רוב יועצי השיווק והאסטרטגיה בתע"א בשנים 2010-2013 נעשו במתכונת זו.

בדיון בוועדת הביקורת של הדירקטוריון (להלן - ועדת הביקורת) שהתקיים בפברואר 2013 פנה אחד הדירקטורים לסמנכ"ל השיווק בשאלה: "מי יחליט מי יועסק כיועץ שיווק?", הסמנכ"ל לשיווק השיב, כי כל היועצים נבחרים על ידו, לעתים לאחר היוועצות עם המנכ"ל. עוד הוסיף, כי בדרך כלל מדובר ביועצים בעלי רקע מאוד נדרש וייחודי, וכי ההליך מתנהל כך "שהוא ממליץ והמנכ"ל מאשר".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בתהליך בחירת יועצי שיווק ואסטרטגיה שקיימה התע"א בפועל, ובבחירתם של יועצים אלה ללא מכרז או ללא אישור פטור ממכרז, וללא נימוקים, לא עמדה החברה בהוראות חוק חובת המכרזים ובתקנות.

נוכח האמור לעיל, על התע"א לאשר בהקדם את נהליה הנוגעים לבחירת יועצים בהתאם לקבוע בחוק חובת המכרזים ובתקנות, ולהביא בפני ועדת מכרזים את נושא מינוי יועצי השיווק והאסטרטגיה או כדי לבקש פטור מקיום מכרז, בהתאם לסעיפי הפטור המפורטים בתקנות.

.3

בביקורת עלה, כי במרבית ההתקשרויות עם יועצי שיווק ואסטרטגיה בשנים 2010-2013, לא נמצאו בתע"א מסמכים בנוגע לידע, למומחיות או לכישורים מיוחדים של המועמדים למינוי, המצדיקים את התאמתם לתפקיד. יצוין בהקשר זה, כי בשנים אלה פניות היוזמים להעסקת היועצים בתע"א לסמנכ"ל לשיווק לאישור מועמדים, לא כללו פירוט של השיקולים והנסיבות המצדיקים מינוי יועץ מסוים לתחום מסוים.

עוד יצוין, כי לא נמצא כלל, שהגורמים בתע"א הנוגעים לייזום ולאישור העסקת היועצים העלו הצעות ליותר ממועמד אחד למינוי, מתוך מגמה לטייב את תהליך בחירת היועצים, ולאפשר התקשרות עם המתאים ביותר. יודגש, כי בכל ההתקשרויות של התע"א עם יועצי שיווק ואסטרטגיה בשנים 2010-2013, שנבדקו בביקורת, לא ציינו הגורמים שיזמו את העסקת יועצי השיווק והאסטרטגיה, בטפסים שהגישו לאישור הסמנכ"ל לשיווק או במסמכים אחרים, כי שקלו לפנות, או שפנו לקבלת הצעות מיועצים נוספים, או לחלופין, הנימוקים להיעדר פניות כאלה. בכך היה כדי לגרום למתן עדיפות ולהתקשרות עם יועצים מסוימים, שהתע"א הייתה מעוניינת בשירותם, על פני יועצים פוטנציאליים אחרים. באופן זה קיים חשש, כי התע"א פגעה בעקרונות השוויון וההוגנות בין מתחרים פוטנציאליים.

נוכח האמור לעיל מעיר משרד מבקר המדינה, כי כתוצאה מהתהליך הלא תקין דלעיל, לא ניתן לוודא אם יועצי השיווק והאסטרטגיה שעימם התקשרה התע"א, הם בעלי הידע והכישורים המיטיבים, המתאימים ביותר לצורכי החברה. במצב זה, תהליך מינוי יועצי השיווק והאסטרטגיה בתע"א בשנים 2010-2013 היה פגום ונגד כללי מינהל תקין. על התע"א לבחון את תהליך הבחירה של יועצי השיווק והאסטרטגיה בחברה בדגש על ההיבטים שהועלו לעיל, ולפעול על פי המתחייב בחוק חובת המכרזים ובתקנות, וכמתחייב על פי כללי מינהל תקין, תוך עדכון נהליה בהתאם.

אשר לתיעוד אופן בחירת יועצי שיווק ואסטרטגיה, מעיר משרד מבקר המדינה, כי סדרי מינהל תקין מחייבים לתעד את הדיונים ואת ההחלטות שהתקבלו בעניין העסקת היועצים, לרבות השיקולים לקבלתן, ולתעד את השיקולים הנוגעים להתקשרות עימם. הדבר מצופה ככלל, ונדרש בפרט נוכח סכומי הכסף הגבוהים שהתע"א משלמת ליועצים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר תהליך מובנה וממצה של בחירת יועצי השיווק והאסטרטגיה בתע"א והיעדר תיעוד מתאים לתהליך זה, עלולים ליצור פתח לאפשרות של קיום אי-סדרים בכל הקשור להתקשרות התע"א עם יועצים; דבר, המחייב טיפול בהקדם מצדה.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי נושא תיעוד מפורט יותר של דיונים ונימוקים הקשורים בקבלת החלטות מחייב שיפור, וכי היא נערכה בהתאם.

4. עוד עלה בביקורת, כי פרט לחברה מסוימת, התע"א אינה מתעדת ואינה מרכזת נתונים בנוגע להעסקת יועצי שיווק ואסטרטגיה לכלל חטיבות החברה, ובכלל זה: הגופים בתע"א שקיבלו ייעוץ, תקופות העסקת היועצים, שעות עבודה שהשקיעו, סכומי כסף ששולמו להם והערכות שביעות רצון של גופי התע"א מעבודתם. בהיעדר מסד נתונים כאמור, אין להנהלת התע"א תמונה כוללת של התקשרויות החברה עם היועצים השונים, בין היתר לצורך בחינת מגמות, איתור חולשות, הצפת צרכים וייזום צעדי התייעלות. נוכח זאת, ראוי שהנהלת התע"א תיזום בניית מסד נתונים כזה.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה כי החלה, כבר במהלך הביקורת, בפעולות של שיפור הפיקוח והבקרה, מסדי הנתונים טובו, וכן נעשו תיקונים במערכת הממוחשבת, כגון מתן התראה ממוחשבת אוטומטית כאשר נפתחות לאותו יועץ הזמנות על ידי יחידות שונות בתע"א. בנוסף לכך, בעת חידוש הסכמי הייעוץ, נעשית הערכה של תרומת פעילות היועץ והיקפה.

עוד הודיעה התע"א, כי היא גיבשה נוהל מסוים שאישר המנכ"ל, ובו כללה את כל הנושאים שנדרש לגביהם תיקון, לרבות חוק חובת המכרזים ותיעוד לנימוקים להעסקת היועץ וכישוריו.

5. ממסמכי התע"א עולה, כי על פני שנים היא חתמה עם חלק מיועצי השיווק על מספר הסכמי התקשרות לתקופות מוגדרות, שהאריכו, הלכה למעשה, את תקופת שירותי הייעוץ שנתנו לתע"א. עם שישה מהיועצים התקשרה התע"א לתקופות מצטברות של בין כארבע שנים לשמונה שנים.

לדוגמה, בפברואר 2007 חתמה התע"א על הסכם עם חברה ד' באמצעות מנהלה, היועץ ד', לתקופה שמ-1.2.07 ועד 31.1.08. לאחר סיום תקופת ההתקשרות שנקבעה בהסכם, חתמה התע"א על שישה הסכמים נוספים עם חברה ד', שהאחרון בהם לתקופה שהסתיימה ב-31.1.14, כך שמשך העסקת היועץ הסתכם בשבע שנים.

במסמכי התע"א לא נמצאו סימוכין לכך שנבחנה מועמדותם של היועצים לקראת ההתקשרות הראשונה איתם. כמו כן לא נמצאו פרטי הגורמים בחברה שאישרו להתקשר עם יועצים אלה לתקופות נוספות וכן הנימוקים והשיקולים להארכת ההתקשרות איתם.

יצוין בהקשר זה, כי בדיון שהתקיים בפברואר 2013 בדירקטוריון, שבו נדון נושא היועצים, שאל אחד הדירקטורים האם מוצדק שיש בתע"א יועצים העובדים 20 שנה. מנכ"ל התע"א, מר יוסף וייס, השיב, כי מדובר באנשים חיוניים לתע"א, שלא ניתן להעסיקם בדרך אחרת. עוד אמר, כי יש יועצים שהתע"א הצליחה להעסיקם כעובדי החברה, וכי "זו משימה קבועה של ההנהלה", אך אין צורך להגביל את ההנהלה בזמן (של העסקת יועצים).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהעסקת יועצי שיווק ואסטרטגיה למשך תקופות ארוכות, יש כדי להביא למעורבות שלהם בפעילות התע"א, החורגת מפעילות ייעוץ גרידא, ואף ליצור בסופו של דבר אפשרות לקיום יחסי עבודה בינם לבין החברה. נוכח זאת, על התע"א לבחון את התועלות שבהעסקת יועצים למשך תקופות חריגות, אל מול פוטנציאל הנזק לחברה ממצב זה.

נוהל ההתקשרות

על פי חוק החברות הממשלתיות, השרים הממונים על התע"א הם שר הביטחון ושר האוצר. בחוק נקבע, בין היתר, כי רשות החברות "תייעץ ותסייע לחברות ממשלתיות בניהול עסקיהן; תעקוב ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות, הגשמת מטרותיה, מהלך עסקיה, מצבה הכספי ומדיניות השכר שלה, ותודיע על ממצאיה לשרים; תבדוק את הדוחות המוגשים לה מאת חברה ממשלתית ואת החומר שעליו הם מבוססים ותעיר הערותיה עליהם לחברה ולשרים".

1. במאי 2007 הפיצה רשות החברות לחברות הממשלתיות, ובהן התע"א, חוזר⁹ בנושא: "העסקת מומחים, יועצים ונותני שירותים על ידי חברות ממשלתיות דיווח ובקרה" (להלן - חוזר העסקת מומחים ויועצים). בחוזר נאמר, כי "השיטה המוצעת" היא שדירקטוריון החברה, בסיוע אחת מוועדותיו, או ועדת אד-הוק בסיוע ההנהלה הפעילה, היועץ המשפטי והמבקר הפנימי, יגבשו בתוך 45 יום נוהל בנושא העסקת מומחים, יועצים ונותני שירותים. מטרת הנוהל להבטיח כי העסקתם של מומחים, יועצים ונותני שירותים, שאינם עובדי החברה הממשלתית, תיעשה בהליך שקוף, תוך ציות לחוקים ולהוראות שקבעו הגורמים המוסמכים בחברה ומחוצה לה, תוך "שמירה על יושרה, ומניעת ניגוד אינטרסים ומשוא פנים", זאת "תוך יצירת מנגנוני בקרה אשר יתריעו בזמן אמת בפני ההנהלה, הדירקטוריון, וועדת הביקורת, המבקר הפנימי והחיצוני כל אימת שהנוהל אינו מיושם, או שנתגלו ליקויים בנוהל והוא אינו משיג את מטרותיו באופן אפקטיבי".

עוד נקבע בחוזר, כי הנוהל צריך להתייחס, בין היתר, לנושאים הבאים: מהות העבודות שבהן נדרשת העסקת מומחים; בחירת המומחה בהליך מכרז ו/או בהליך שוויוני ותחרותי במקרה של פטור ממכרז; אופן בחירת המומחה, לרבות הגדרת הגוף המופקד על ניהול כל שלבי הבחירה; אופן הבאת אישור העסקת מומחה על ידי המנכ"ל לאישור הדירקטוריון, בדרך שתבטיח הצגת כל המידע הרלוונטי בפניות, לרבות מתן מידע לגבי תקינות הליך הבחירה; ובכלל זה קיום הליך שוויוני ותחרותי ונימוקים לבחירה הסופית של המועמדים. עוד נאמר, כי

9 החוזר בוטל במאי 2009.

בנוהל יש לעגן אמצעי פיקוח של הדירקטוריון ומתן דין וחשבון לרשות על ביצוע הנוהל, במסגרת הדוח על עבודת הדירקטוריון.

בנוסף לכך נאמר בחוזר, כי יו"ר הדירקטוריון, ובהיעדרו יו"ר ועדת הביקורת, יגיש לרשות החברות בתוך 60 יום ממועד החוזר, בין היתר, דוח מצב ראשון לגבי יישומו בצירוף רשימת המומחים המועסקים, משך העסקתם, השכר שנקבע להם, ו"האישורים שניתנו". עוד נקבע, כי על החברה להעלות את החוזר לסדר יומו של הדירקטוריון בישיבה הקרובה, ולקבל החלטה בדבר יישומו.

ממסמכי התע"א עולה, כי במהלך 2007 היא פנתה פעמיים לרשות החברות בבקשות לקבל ארכה להגשת ניהול העסקת מומחים ויועצים¹⁰, עד סוף שנת 2007. בביקורת לא נמצא כי רשות החברות השיבה לפניות התע"א, וכי התע"א מצדה הציפה בפניה את הנושא פעם נוספת, על מנת לקבל תשובה.

בביקורת עלה, כי על אף הנחיות רשות החברות דלעיל, התע"א לא קבעה ניהול מעודכן בעניין היועצים, המתייחס למכלול הנושאים שהעלתה רשות החברות. עוד עלה, כי התע"א לא העבירה לרשות דיווח לגבי יישום החוזר, וממילא גם לא שלחה לרשות פירוט של היועצים המועסקים, משך העסקתם והשכר שנקבע להם, כפי שנדרשה לעשות. בביקורת לא נמצא, כי רשות החברות מצדה פנתה לתע"א, ודרשה זאת על פי הנחיותיה.

2. בפברואר 2009 פנה שוב מנהל רשות החברות בחוזר לחברות הממשלתיות¹¹, ובהן לתע"א, ליו"ר הדירקטוריון ולמנכ"ל, עם העתקים ליו"ר ועדת הביקורת של הדירקטוריון, למבקר הפנימי ולאחראי על ענייני הכספים, בנושא ניהול העסקת יועצים, מומחים ונותני שירותים בחברות ממשלתיות, וחזר על דרישתו, כי החברה תקבע ניהול פנימי לעניין העסקה והתקשרות עם יועצים מומחים ונותני שירותים, שאינם עובדי החברה. הנוהל ייקבע בהתאם לדיני המכרזים ולכל דין. עוד קבע מנהל הרשות, כי יש לקבוע מנגנוני פיקוח ובקרה של הנהלת החברה והדירקטוריון בעניין זה.

בפנייתו ציין מנהל הרשות, כי הוא מבקש להעלות את נושא ניהול היועצים על סדר יומו של הדירקטוריון, לדווח לרשות החברות בתוך 90 יום על ביצוע הנחיותיו, ולהעביר לעיונה של רשות החברות עותק מהנוהל שאישר הדירקטוריון.

ממסמכי התע"א עולה, כי רק בינואר 2014, מעל לשש שנים אחרי פנייתו הראשונה של מנהל רשות החברות, עדכנה התע"א את ניהול קניית שירותי יועצים. בנוהל המעודכן נקבע, כי הוא מחריג את "קניית שירותי יועצי שיווק / אסטרטגיה", וכי קניית שירותים אלה תבוצע בהתאם לנוהל אחר, שעניינו "התקשרות עם יועצי שיווק ו/או אסטרטגיה והפעלתם". דא עקא, בתחילת שנת 2014 לא היה קיים בתע"א ניהול בנושא זה; רק במאי 2014 גובשה ההצעה בעניינו, ובמועד סיום הביקורת, יולי 2014, טרם אישר מנכ"ל התע"א את הנוהל.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה במאי 2015, כי מנכ"ל התע"א אישר ניהול בעניין יועצי שיווק ואסטרטגיה (ראו פירוט בהמשך).

10 כאמור, בפניית רשות החברות לחברות הממשלתיות ממאי 2007, הן נדרשו להשיב בתוך 60 יום, דהיינו עד יולי 2007.

11 בעקבות פניות של מספר חברות ממשלתיות בנוגע לפרשנות ולאופן יישום החוזר משנת 2007.

מסקירת תוכנם של נוהל קניית שירותי יועצים והצעת הנוהל "התקשרות עם יועצי שיווק ואסטרטגיה והפעלתם", עולה, כי הם אינם נותנים מענה מלא להנחיות מנהל רשות החברות, כדלקמן:

- א. האמור בהם אינו תואם לאמור בחוק חובת המכרזים ובתקנות בכל הקשור לחובת מינוי ועדת מכרזים וקיום מכרז לבחירת יועצים. ממילא לא נקבעו בהם כללים להתקשרות התע"א עם יועצים במסגרת פטור ממכרז.
- ב. לא נקבעו בהם מנגנוני פיקוח ובקרה של הדירקטוריון לעניין ההעסקה וההתקשרות עם יועצים, קבלת דיווחים שנתיים או התקשרויות הטעונות אישור מהדירקטוריון.

משרד מבקר המדינה העלה, כי על אף הנחייתו האמורה מפברואר 2009 של מנהל רשות החברות להעלות את נושא היועצים בדירקטוריון התע"א בתוך 90 יום, יו"ר הדירקטוריון דאז, מר י' שמיר, לא עשה כן בפרק הזמן שנקבע¹², דהיינו עד סוף חודש מאי 2009. בדיון הדירקטוריון ביולי 2009 נידונו חוזרי רשות החברות בנושאים אחרים, ללא שהתקיים דיון בנושא יועצים. בפברואר 2010, רק כשנה לאחר שהתע"א קיבלה את פנייתו של מנהל רשות החברות, התקיים בדירקטוריון דיון בנושא היועצים. בבקורת עלה, כי בדיון זה לא הציגה הנהלת התע"א לדירקטוריון את הנתונים שנדרשה להציג בהתאם לפניית רשות החברות. נתונים אלה גם לא הוצגו בדיוני הדירקטוריון שהתקיימו בשנים 2010-2013 (ראו פירוט בהמשך).

עוד העלה משרד מבקר המדינה, כי הדירקטוריון לא דן בעדכון הנוהל בנושא קניית שירותי יועצים, שאישר מנכ"ל התע"א, מר י' וייס, בינואר 2014. עד מועד סיום הבקורת, לא הועבר לרשות החברות עותק של נוהל זה, או כל נוהל אחר בעניין יועצים, בניגוד להנחייתו דלעיל של מנהל רשות החברות.

אשר לפעילות רשות החברות מעיר משרד מבקר המדינה, כי היא לא וידאה שההנחיות ששלחה לתע"א במאי 2007 ובפברואר 2009 אכן מולאו, ושהתע"א אכן קבעה נוהל להעסקת יועצים על דעת דירקטוריון החברה, בהתאם לאמור בחזרייה. לדעת משרד מבקר המדינה, מדובר בפגם בפעילות רשות החברות, שהיה בו כדי לאפשר לתע"א להמשיך ולפעול בעניין היועצים בצורה לא תקינה, באופן שאינו תואם את הנחיות הרשות.

רשות החברות הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2015, כי היא מקבלת את הערות המבקר ופועלת כדי להפיק את הלקחים הנדרשים כדי למנוע את הישנותם של מקרים אלו בעתיד; ובכלל זה תפעל הרשות לוודא את אופן יישום החוזר בנוגע להעסקת יועצים, מומחים ונותני שירותים בכלל החברות הממשלתיות.

12 על פי חוק החברות הממשלתיות, יו"ר הדירקטוריון קובע, בין היתר, את סדר יומן של הישיבות.

ליקויים בפיקוח ובבקרה של הדירקטוריון וועדותיו על העסקת יועצי שיווק ואסטרטגיה

1. דיוני הדירקטוריון וועדותיו

בדיון שהתקיים בדירקטוריון באוקטובר 2007 נדון, בין היתר, נושא "העסקת מומחים, יועצים ונותני שירותים על ידי חברות ממשלתיות". הסמנכ"ל למשאבי אנוש הציג בדיון את אופן ההתקשרות של התע"א עם יועצים / מומחים, אשר נעשה על פי נוהל קניית שירותי יועצים. הסמנכ"ל למשאבי אנוש מסר, כי הצגתו אינה מתייחסת, בין היתר, ליועצי השיווק, "אשר דווחו" בנפרד. הדירקטוריון החליט, כי הנהלת התע"א תדווח על מספר היועצים ועל תנאי העסקתם לוועדת כוח אדם של הדירקטוריון (להלן - ועדת כוח אדם) אחת לחצי שנה ולוועדת הביקורת - אחת לשנה. עוד החליט הדירקטוריון, כי תימסר למזכיר החברה אחת לשנה רשימה מעודכנת לעיון חברי ועדת כוח האדם וחברי ועדת הביקורת, הכוללת את עיסוקי היועצים, מקום עבודתם ותעריף העסקתם.

משרד מבקר המדינה בדק את דיווחי הנהלת התע"א לדירקטוריון, לוועדת כוח אדם ולוועדת הביקורת בשנים 2010-2013 בנוגע ליועצי השיווק והאסטרטגיה לגבי תנאי העסקתם. להלן הפרטים:

ממסמכי התע"א עולה, כי במהלך השנים 2010-2013 הציגה הנהלת התע"א את נושא יועצי שיווק ואסטרטגיה לדירקטוריון ולוועדותיו שלוש פעמים:

א. בדיון שהתקיים בדירקטוריון בסוף אוגוסט 2012 דיווח מ"מ הסמנכ"ל למשאבי אנוש, בין היתר, בנושא יועצי השיווק המועסקים באמצעות מערך השיווק¹³, והציג לדירקטוריון רשימה שמית של היועצים במטה התע"א לשנת 2012, תחום עיסוקם, תקופות העסקתם והתמורה החודשית שסוכמה איתם. מהרשימה עלה, כי הגורמים היוזמים את מינוי רוב היועצים בתע"א הם מנכ"ל התע"א, יו"ר הדירקטוריון ומטה השיווק.

בביקורת עלה, כי רשימה זו לא כללה את פרטיהם של שני יועצי שיווק ואסטרטגיה במפעל רמתא של התע"א, שהתע"א התקשרה איתם בהסכמים מילוי ומאוגוסט 2012. כמו כן, הרשימה לא כללה את 12 היועצים שהועסקו באלתא (חלקם יועצי שיווק).

ב. באמצע פברואר 2013 קיימה ועדת הביקורת דיון בנושא דוח המבקר הפנימי של התע"א שעניינו "יועצים ומומחים קליטה, ניהול ובקרה". הסמנכ"ל לשיווק, מר' ש' בן שטרית, הסביר, כי מדובר ביועצים נחוצים מאוד בתחומם, אשר אינם מעוניינים להיות מועסקים כעובדי התע"א. כמו כן השיב לשאלה של אחד הדירקטורים ששאל כיצד התע"א מפקחת על תוצרי עבודתם של היועצים, כי ניתן לבחון זאת על פי התוצאות.

ג. בסוף דצמבר 2013 דיווח מ"מ הסמנכ"ל למשאבי אנוש לוועדת הביקורת בנושא סטאטוס יועצים ומומחים וכן הציג מצגת בעניין כלל היועצים בחברה ובהם 19 יועצים המועסקים באמצעות מערך השיווק, לרבות תחומי עיסוקיהם והתמורה החודשית שסוכמה איתם¹⁴, ללא ציון שמותיהם. מ"מ הסמנכ"ל למשאבי אנוש ציין בדיון, כי יועצי השיווק מנוהלים על ידי מערך השיווק או המנכ"ל.

13 בראש מערך השיווק עומד הסמנכ"ל לשיווק.

14 רשימת היועצים הוכנה ל-31.10.13.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הנהלת התע"א לא דיווחה בשנים 2010 ו-2011 לדירקטוריון ולוועדותיו בנושא העסקת יועצי שיווק ואסטרטגיה¹⁵. יתר על כן, שלא בהתאם להחלטת הדירקטוריון מאוקטובר 2007, הנהלת התע"א לא העבירה למזכיר החברה בשנים 2010-2013 רשימה מעודכנת של היועצים, המפרטת את עיסוקם, מקום עבודתם ותעריף העסקתם, לצורך הצגה לחברי ועדות כוח האדם והביקורת; למעט רשימת שמות היועצים שהוצגה בדיון בדירקטוריון בסוף אוגוסט 2012.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה במאי 2015, כי בספטמבר 2014, לאחר מועד סיום הביקורת, התקיים דיון בנושא יועצי שיווק ואסטרטגיה בוועדת הביקורת של הדירקטוריון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היעדר דיווח תקופתי, מלא וממצה בשנים 2010-2013 של הנהלת התע"א לדירקטוריון או לוועדותיו בנושא העסקת יועצי שיווק ואסטרטגיה, אינו תקין. זאת במיוחד נוכח ייחודיותם של יועצים אלה בכל הקשור לכפיפותם הארגונית, תחומי עיסוקם ועלותם הגבוהה לחברה.

על הנהלת התע"א לדווח דיווח מלא לדירקטוריון בעניין העסקת יועצי השיווק והאסטרטגיה, במתכונת שהוא קבע. כמו כן, ראוי כי התע"א תעגן בנהליה את החלטת הדירקטוריון, הקובעת את חובת הדיווח ואת מתכונתו.

2. הצגת נושא היועצים בדירקטוריון התע"א

לפי חוק החברות הממשלתיות, יו"ר הדירקטוריון יזמן את ישיבות הדירקטוריון ויקבע, בין היתר, את סדר יומן על פי צורכי החברה. עוד נקבע בחוק, כי בין תפקידי הדירקטוריון, לעקוב ברציפות אחרי הגשמת התכניות והתקציבים של החברה. בתע"א כוללים תכניות ותקציבים אלה גם העסקת יועצים. כאמור, גם מנהל רשות החברות הנחה ב-2007 וב-2009, כי הדירקטוריון יגבש נוהל בנושא העסקת מומחים, יועצים ונותני שירותים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנים 2010-2013 (למעט פעם אחת, בסוף אוגוסט 2012, כאמור לעיל) לא זימנו יושבי ראש הדירקטוריון ישיבות בנושא העסקת יועצי שיווק ואסטרטגיה בתע"א, וממילא הדירקטוריון לא דן בהעסקתם בשנים אלו. בכך לא מילא דירקטוריון התע"א את תפקידו כנדרש בחוק החברות הממשלתיות בעניין חובת מעקב ברציפות אחר הגשמת התכניות והתקציבים של החברה בכל הקשור להעסקת יועצי שיווק ואסטרטגיה, ולא מילא את הנחיות רשות החברות כמפורט לעיל בהקשר ליועצים. לדעת משרד מבקר המדינה, מדובר בליקויים משמעותיים בפיקוח ובבקרה של הדירקטוריון על העסקת יועצי שיווק ואסטרטגיה בתע"א.

נוכח הפגמים בפיקוח ובבקרה על העסקת יועצי השיווק והאסטרטגיה בתע"א כמתואר לעיל, מן הראוי, כי הנהלת התע"א תקבע בנהליה את הגורם האחראי להציג בפני הדירקטוריון והוועדות את הדיווחים האמורים, תדירותם ומתכונתם.

15 בדיונים שהתקיימו בדירקטוריון התע"א ובוועדות ביקורת וכוח אדם של הדירקטוריון הוצגו מפעם לפעם מצגות בנושאי יועצים, אך הן לא כללו כל פירוט בנושא יועצי שיווק ואסטרטגיה.

חתימת התע"א על הסכמי ייעוץ עם יועצי שיווק ואסטרטגיה

הסכמי הייעוץ שחותמת התע"א עם יועצי שיווק ואסטרטגיה קובעים מסגרת משפטית וארגונית להעסקתם. בין היתר, מוגדרות בהסכמים אלה התקופות שבהן יועסקו היועצים, ונקבעים סייגים וחובות הצדדים להסכמים הנוגעים להעסקה, דוגמת קביעה בדבר היעדר יחסי עבודה ביניהם, וחובת היועצים לשמור על סודיות המידע שמגיע לידיהם. נוכח זאת, קיימת חשיבות רבה לחתימה מסודרת של התע"א והיועצים על ההסכמים ועל העסקת היועצים בהתאם לכללים שנקבעו בהם. משרד מבקר המדינה בדק את מועדי החתימה של התע"א על הסכמי הייעוץ בעיקר בשנים 2013-2008.

1. חתימה על הסכמים עם יועצי שיווק ואסטרטגיה ללא ציון תאריך

בביקורת עלה, כי לפחות ב-10 התקשוריות שנבדקו מהשנים 2008-2013 עם חמישה מיועצי שיווק ואסטרטגיה, לא צוינו על גבי הסכמי הייעוץ התאריכים שבהם נחתמו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי במצב זה לא ניתן לדעת אם הסכמים אלה נחתמו כנדרש, לפני תחילת העסקת היועצים בתע"א, או בדיעבד. מדובר בהתנהלות שאינה תואמת את כללי המינהל התקין.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי היא הפיקה את הלקחים הנדרשים ותקפיד על מניעת הישנות מקרים כאלו.

2. העסקת יועצים לפני שנחתם איתם הסכם התקשרות

משרד מבקר המדינה בדק את ההתקשרויות של התע"א ואלתא עם 42 יועצי שיווק ואסטרטגיה בעיקר בשנים 2010-2013. נמצא, כי ב-15 מביניהן החלו התע"א ואלתא להעסיק את היועצים לפני שנחתמו איתם הסכמי התקשרות.

כך לדוגמה, הסכם הייעוץ בין התע"א לבין חברה א' באמצעות יועץ א' לתקופה 1.1.13-30.6.13 נחתם רטרואקטיבית, רק ב-26.5.13, כחודש לפני סיום תקופת ההתקשרות שנקבעה בהסכם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חתימה על הסכמי ההעסקה רק לאחר תחילת עבודת היועצים כמתואר לעיל, חושפת את התע"א לסיכונים הנוגעים לקיום יחסי עבודה בינה לבין היועצים, וכן לסיכונים נוספים, כגון אפשרות של זליגת מידע מהתע"א על ידי היועצים לגורמים חיצוניים. מדובר בהתנהלות שאינה תואמת את כללי המינהל התקין.

נוכח הליקויים שלעיל, הנוגעים למועדי החתימה על הסכמי ההעסקה, מעיר משרד מבקר המדינה, כי על התע"א להקפיד הקפדה יתרה על חתימה על הסכמי ההתקשרות עם יועצים לפני תחילת העסקתם.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי היא הפיקה את הלקחים הנדרשים ותפעל למניעת הישנות מקרים כאלו.

3. חתימה רטרואקטיבית על הארכת הסכמים

במהלך השנים 2010-2013 התקשרה התע"א עם יועצי שיווק ואסטרטגיה לתקופות שבין שלושה חודשים לשלוש שנים. בתום תקופות ההעסקה, כאשר התע"א והיועצים היו מעוניינים להמשיך בהתקשרות, הם חתמו על הסכמים להארכת תקופת הייעוץ.

בביקורת עלה, כי בתקופה האמורה, ב-23 התקשרויות שנבדקו, להארכת תקופת הייעוץ עם 12 יועצי שיווק ואסטרטגיה, המשיכה התע"א להעסיק את היועצים לפני שחתמה איתם על הסכמי ההארכה. ההסכמים בהתקשרויות אלו נחתמו בדיעבד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בדומה לאי-חתימה במועד על הסכמי התקשרות עם היועצים כמפורט לעיל, גם אי-חתימה במועד על הסכמי הארכת תוקפם של ההסכמים הקיימים חושפת את התע"א למגוון של סיכונים, לרבות אלה הנוגעים לקיום יחסי עבודה בין החברה לבין היועצים.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה במאי 2015 כי ברוב המקרים התעכבה החתימה על הארכת ההסכמים במספר ימים עד כחודש בשל השלמת ההליך הפורמלי של החתימה בתע"א. עם זאת, התע"א הפיקה את הלקחים הנדרשים ותפעל למניעת הישנות מקרים כאלו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ממסמכי התע"א עולה, שהחתימה על כמחצית מההסכמים ההארכה שנבדקו התעכבה מעל לחודש, וכי ראוי שהתע"א תשלים את ההליך הפורמלי, כהגדרתה, של החתימה על ההסכמים לפני תחילת העסקת היועצים.

דיווחי יועצי שיווק ואסטרטגיה על פעילותם

1. בנוהל קניית שירותי יועצים נקבע, כי ההתחשבות עם יועץ תיעשה כנגד חשבוניות אשר יגיש לתע"א, על פי הסכם הייעוץ אתו. לגבי שירות יועץ או מומחה הנעשה מחוץ לתע"א, יידרש היועץ או המומחה לערוך דוח בכתב על השעות שהשקיע. דוח זה יועבר לבדיקה ולאישור של יוזם הדרישה להעסקתו (מרמת ראש מינהל ומעלה), ורק לאחר מכן יהווה אסמכתה, בצירוף החשבונית, לצורך התחשבות. עוד נקבע, כי במקרה של יועצי שיווק, יועבר הדוח גם לבדיקה ולאישור של ראש מינהל השיווק ביחידה טרם שיהווה אסמכתה.

בהסכמי ייעוץ שחתמה התע"א עם 28 מיועצי השיווק והאסטרטגיה בשנים 2008-2013, נכללה חובת היועצים לדווח על פעילותם. בהסכמים אלה נקבע, כי בסוף כל חודש קלנדרי על היועצים להפיק לתע"א חשבונית בצירוף פירוט הפעילות שעשו בחודש שחלף. עוד נקבע בהסכמים, כי בהתאם לכפיפות היועצים, דוחות הפעילות שלהם יועברו, בין היתר, לאישור של אחד מהגורמים שלהלן: יו"ר הדירקטוריון או הסמנכ"ל לשיווק או הסמנכ"ל לאסטרטגיה או עוזר המנכ"ל. למקצת מההסכמים שחתמה התע"א עם היועצים צורף טופס דיווח על פעילות היועץ.

משרד מבקר המדינה בדק בהסכמי הייעוץ את קיום הסעיף הנוגע לחובת דיווח יועצי השיווק והאסטרטגיה על פעילותם בהתקשרויות של התע"א ושל אלתא עם 42 יועצים בשנים 2008-2012.

בביקורת עלה, כי בארבעה הסכמי ייעוץ שחתמה התע"א עם שני יועצים בכירים ביותר בשנים 2008-2012 בהיקף כספי של כ-1.9 מיליון ש"ח, הם לא נדרשו לדווח על פעילותם. במסמכי התע"א לא נמצאו אמות מידה הקובעות באילו נסיבות נדרשת התע"א לציין בהסכמי ההעסקה את חובת יועצי השיווק לדווח על פעילותם, ובאילו לא.

תיעוד מפורט של פעילות היועצים הכרחי לצורך בחינת תוצרי עבודתם על ידי הגורמים האחראים עליהם בתע"א ולצורך הערכת תרומתם לחברה, לרבות לקראת ההחלטה בנוגע להמשך העסקתם בחברה; ללא תיעוד נפגמת יכולת המעקב והבקרה של התע"א על פעילותם. הדבר נדרש נוכח חשיבות המידע לתע"א ונוכח הצורך בשמירה על הזיכרון הארגוני שבהקשר זה, וכדי לאפשר שקיפות ובקרה בנוגע לפעילות היועצים. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח זאת, ובהתחשב בכך שמדובר ביועצים ייחודיים, המקבלים שכר ייעוץ של מאות אלפי ש"ח בשנה, על התע"א לפעול להכללת חובת דיווח מפורט על פעילות היועצים בכל הסכמי ההתקשרות אתם.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה כי בהתאם להחלטת מנכ"ל התע"א, החל משנת 2014 קיימת חובת דיווח חודשי של כל היועצים.

2. כאמור, בהסכמי הייעוץ שחתמה התע"א עם 28 יועצי שיווק ואסטרטגיה בשנים 2008-2013 נקבע, כי עליהם להגיש דוחות פעילות או דוחות סטטוס, וכי "בסוף כל חודש קלנדרי תפיק החברה (היועץ) חשבונית לגבי החודש שחלף". החשבונית תועבר לאישורו של מנהל המפעל הרלוונטי בתע"א במצורף לדוח שהגישה החברה (היועץ) על פעילותה בחודש שחלף. רק אחר כך תשמש החשבונית אסמכתה לצורך התחשבות בגוף הכספים. במסמכי התע"א עולה, כי בניגוד להסכמי ההעסקה, במקרים רבים אישרה התע"א לתשלום חשבוניות שהגישו יועצי השיווק והאסטרטגיה גם בלי שצירפו לחשבוניות דוחות פעילות.

כך למשל העלה משרד מבקר המדינה, כי התע"א קיבלה משלושה יועצי שיווק ואסטרטגיה חשבוניות בלי שצורפו אליהן דוחות פעילות כלל, כנדרש. למרות זאת, אישרו הגורמים הנוגעים בתע"א את החשבוניות לתשלום, והתע"א שילמה ליועצים את דמי הייעוץ שסוכמו איתם. עוד העלה משרד מבקר המדינה, כי התע"א לא קיבלה משישה יועצים אחרים מדי חודש בחודשו בתקופה האמורה דוחות פעילות, כנדרש: בין 31% ל-81% מהדוחות החודשיים לא התקבלו. על אף זאת, שילמה התע"א גם להם את מלוא דמי הייעוץ.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי חלק מהיועצים עבדו עם מזמיני השירות, ומטבע הדברים, אלה היו חשופים לפעילות אשר נעשתה על ידיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הגשת דיווחי פעילות על ידי היועצים בצמוד לחשבוניות נועדה לאפשר לתע"א, בין היתר, לקיים בקרה על עבודתם ולוודא את תכולת העבודה שעשו לקראת התשלום להם. בהיעדר דיווח פעילות שיטתי ומסודר על ידי היועצים, שלא בהתאם לאמור בהסכמים אתם, היה כדי לפגוע בפיקוח ובבקרה של התע"א על פעילותם ועל התשלומים שהיא שילמה להם.

בהקשר זה יצוין, כי בביקורת לא נמצאו סימוכין לכך שגורמים בתע"א הממונים על היועצים, וכן גורמים האחראים לאישור החשבונית, יזמו ופנו ליועצים בדרישה לקבל את דוחות הפעילות, שהיועצים היו אמורים להגיש כמתחייב על פי הסכמי הייעוץ.

הגשת דוחות פעילות תקופתיים אמורה לאפשר לתע"א לקיים פיקוח ובקרה אחר פעילותם של יועצי השיווק והאסטרטגיה, ולוודא את תפוקתם. משרד מבקר המדינה מעיר, כי ללא הדיווחים אין באפשרות התע"א לעשות זאת כהלכה. יתר על כן, הדבר אף נדרש לצורכי שקיפות, וכדי לבחון אם פעילות היועצים תואמת את המצופה מהם, ואת השכר המשולם להם. נוכח זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת התע"א לוודא שהיועצים מגישים דוחות פעילות מפורטים מדי חודש בחודשו, ולהתנות את התשלומים בהגשת הדוחות, כפי שנקבע בהסכמי ההתקשרות עמם.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי כחלק מלקחי הביקורת היא נוקטת פעולות לשיפור הבקרה על התייעוד, ובכללן, כאמור, הנחיות המנכ"ל לחובת דיווח בהסכמי הייעוץ, הקמת תשתית שתהווה ארכיון ממוחשב וממודרד לאחסון מסמכי התקשרות עם היועצים ודוחות פעילות שלהם, ופנייה ליועצים בדבר הקפדה על צירוף דוחות פעילות מפורטים, באופן אשר יאפשר ללמוד על הפעילויות שעשו.

3. משרד מבקר המדינה בדק 280 דוחות פעילות שהגישו לתע"א 18 מיועצי השיווק והאסטרטגיה בשנים 2009-2013. נמצא, כי שניים מהם הגישו דוחות שאינם מאפשרים ללמוד על הפעילות שעשו. למרות זאת אישרה התע"א את החשבוניות שהגישו, ושילמה להם בגין. להלן הפירוט:

א. בנובמבר 2013 נחתם הסכם ייעוץ בין התע"א לבין חברה ג' באמצעות מנהלה, היועץ ג'. בהסכם נקבע, כי החל מ-1.10.13 יסייע היועץ לתע"א בשיווק ובמכירת מכלולים, בייעוץ, באפיון ובקידום מערכות שונות. בתמורה לשירותי הייעוץ תשלם לו התע"א 30,000 ש"ח לחודש. בסוף כל חודש קלנדר יפיק היועץ חשבונית בצירוף פירוט הפעילות שעשה בחודש שחלף, שתועבר לאישורו של הסמנכ"ל לשיווק.

בביקורת עלה, כי דוחות הפעילות שקיבלה התע"א מיועץ ג' לחודשים אוקטובר - דצמבר 2013 היו לא קריאים ולא מפורטים. נוכח זאת, פנה¹⁶ הסמנכ"ל לשיווק, מר ש' בן שטרית, לחברה ג' וביקש לקבל פירוט מלא לחודשים אלו. בנוגע לדוח של חודש אוקטובר 2013, העיר הסמנכ"ל לשיווק, כי "ללא פירוט מלא לא ניתן לאשר" את החשבונית.

בביקורת עלה, כי אף על פי שהתע"א לא קיבלה מיועץ ג' את הפירוט המבוקש, ושלא בהתאם לקביעתו דלעיל, אישר הסמנכ"ל לשיווק שניים מהדוחות שהגיש היועץ, ואת הדוח הנוסף אישר ראש דסק ישראל במערך השיווק. בסוף ינואר 2014 שילמה התע"א ליועץ ג' שכר עבור החודשים האמורים.

ב. באפריל 2010 וביוני 2011 חתמה התע"א על שני הסכמי ייעוץ עם חברה ד' באמצעות היועץ ד'. בהסכמים נקבע, כי היועץ יסייע לתע"א בגיבוש אסטרטגיה ובשיווק מערכות ומוצרים. עוד נקבע, כי בתמורה לשירותי ייעוץ חודשיים בהיקף של 50 שעות ו-75 שעות תשלם לו התע"א סך של 10,000 ו-15,000 ש"ח לחודש, בהתאמה. בסוף כל חודש קלנדר יפיק היועץ לתע"א חשבונית בצירוף דוח על הפעילות שעשה בחודש שחלף, שיועבר לאישורו של הסמנכ"ל לתכנון ואסטרטגיה.

ממסמכי התע"א עולה, כי בדוחות הפעילות שקיבלה התע"א מיועץ ד' במשך שנתיים צוין רק כי קיים 4-7 פגישות בכל חודש, בין היתר במינהל מקרקעי ישראל, במשרד הביטחון ובתע"א. התע"א לא קיבלה מהיועץ כל פירוט נוסף אודות פגישות אלו.

בביקורת עלה, כי אף שרוב דוחות הפעילות שקיבלה התע"א מיועץ ד' לא אפשרו לקבל תמונה מלאה של הפעילות שעשה היועץ, ובכלל זה שמות הגורמים שאתם נפגש ופירוט של תוכן הפגישות שערך אתם, כפי שמתחייב מההסכמים שנחתמו עימו, היא לא פנתה אליו בדרישה להשלים את החסר, ושילמה לו את התמורה שנקבעה בהסכם.



משרד מבקר המדינה מעיר, כי על התע"א היה להקפיד לקבל דוחות פעילות מפורטים מהיועצים, המאפשרים לקבל תמונה ברורה של הפעילות שעשו, לרבות תיעוד של פגישות ושיחות חשובות שקיימו בעניינים מהותיים הנוגעים לפעילותם. הדבר נדרש כדי לאפשר שקיפות ובקרה אודות פעילותם של היועצים, שקיבלו תשלומים בגובה מאות אלפי ש"ח בגין שירותיהם, ונוכח חשיבות הידע והזיכרון הארגוני לתע"א. כמו כן, ראוי שהתע"א תעגן את חובת הדיווח על פי מתכונת זו בנהליה.

התע"א הודיעה במאי 2015 למשרד מבקר המדינה, כי היא הפיקה את הלקחים הנדרשים, וכיום כל ההסכמים הרלוונטיים כוללים חובת דיווח חודשי. כמו כן, עוגנה חובת דיווח בנוהל שאישר המנכ"ל.

אמות מידה לתשלומים ליועצי שיווק ואסטרטגיה

כאמור, התע"א מתקשרת עם יועצי השיווק והאסטרטגיה לתקופות של מספר חודשים ועד מספר שנים, ומסכמת עם רובם על תשלום דמי ייעוץ חודשיים קבועים בסכומים הנעים בין 10,000 ש"ח לכ-76,000 ש"ח לחודש. כמעט בכל המקרים תשלום התע"א ליועצים נעשה ללא תלות במספר השעות שעבדו. התחשבות עם מקצת מהיועצים נעשית בהתאם לשעות עבודה שעבדו, לפי תעריף שעה שנקבע. ההתקשרות עם חלק מהיועצים מוגבלת למספר שעות מוגדר לחודש, ועם חלקם אינה מוגבלת בשעות. תכולת עבודתם של רוב היועצים אינה מוגדרת בהסכמי העסקה אתם באמצעות תפוקות הניתנות למדידה ואבני דרך לביצוען, שעה שעם חלקם סוכמו תכולות ואבני דרך.

מנהלי התע"א וממסמכיה עולה, כי היא לא קבעה אמות מידה לקביעת גובה השכר המשולם ליועצים, כגון מעמדם המקצועי, היותם בעלי ידע, השכלה ויכולות ייחודיות, חינויותם לפעילות התע"א, היקף העבודה הנדרש מהם ואיכות תפוקותיהם.

בדיון בדירקטוריון ביולי 2012 ציין היו"ר, מר דב בהרב, כי ישנם יועצים שדרישות השכר ותנאי ההעסקה שלהם מאלצים את התע"א להעסיקם כיועצים.

בדיון בוועדת הביקורת בפברואר 2013 הסביר הסמנכ"ל לשיווק, מר ש' בן שטרית, כי מדובר ביועצים הנותנים לתע"א שירות בהיקף של משרה. לדבריו, יועצים אלה נחוצים מאוד בתחומם,

ואינם מעוניינים להיות מועסקים כעובדי התע"א. עוד לדבריו, יועצים מסוימים אינם מקדמי שיווק, והם מקבלים עמלות "של אחוז מהעסקה" (שנטלו חלק בגיבושה).

במהלך הביקורת, ביולי 2014, הודיעה ראשת מינהל מקדמי שיווק בתע"א לנציגי משרד מבקר המדינה, כי בתחילת שנת 2014 הנחה מנכ"ל התע"א להפחית את דמי הייעוץ ליועצים "לרוחב" בשיעור של 10%. עוד הודיעה, כי "נוהל מו"מ עם היועצים ולחלקם הופחתו דמי הייעוץ אך לא לכולם".

מנתוני התע"א עולה, כי בשנים 2012-2014 שילמה התע"א לחלק מיועצי השיווק והאסטרטגיה שכר ייעוץ בגובה שנע בין כ-10,000 ל-76,000 ש"ח לחודש עבור שירותי ייעוץ שנתנו בהיקף של 170-180 שעות לחודש, או בהיקף של "כמשרה מלאה" (כ-180 שעות חודשיות).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במצב שבו התע"א לא קבעה אמות מידה לעניין קביעת גובה שכר ייעוץ המשולם ליועצים, נקבע שכרם בהתאם לשיקול דעתם של גורמים בתע"א, במסגרת משא ומתן שהם מנהלים עם היועצים. ראוי אפוא, שהתע"א תבחן את סוגיית קביעת גובה שכר הייעוץ, ותקבע קווים מנחים ואמות מידה בעניין. כן ראוי, כי רשות החברות תיתן גם היא את דעתה בעניין.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי נושא אמות מידה לקביעת שכר הייעוץ המשולם ליועצים עוגן בנוהל שאישר המנכ"ל.

התקשרויות התע"א עם שני יועצי שיווק ואסטרטגיה

מבין כלל ההתקשרויות של התע"א עם יועצי השיווק והאסטרטגיה בדק משרד מבקר המדינה את התקשרותה עם שניים מהם, וזאת נוכח התפקידים הבכירים שמילאו בעבר במערכת הביטחון, ונוכח דמי ייעוץ ששולמו להם בסכומים משמעותיים ותשלום נוסף של "דמי הצלחה".

1. התקשרות התע"א עם יועץ ב'

א. הסדר והסכמים שחתמה התע"א עם יועץ ב'

באוקטובר 2006 חתם מנכ"ל התע"א דאז, מר יצחק ניסן, מטעם התע"א, על הסדר ייעוץ עם יועץ ב'. בהסדר סוכם, בין היתר, כי יועץ ב' יקבל "דמי הצלחה" כפי שיוסכם עמו בכתב ובנפרד. בהסדר לא נקבעה תקופת ההתקשרות עימו, וכן לא נקבעו התנאים המסוימים שיזכו את היועץ ב"דמי הצלחה".

בהמשך לחתימה על הסדר הייעוץ, חתמו בינואר 2007 התע"א וחברה ב' באמצעות מנהלה, יועץ ב', על הסכם לקבלת שירותי ייעוץ בגיבוש אסטרטגיה לתע"א, בקידום שיווק מוצרי התע"א ובקידום תדמיתה, בהיקף פעילות של כ-100 שעות בחודש. תקופת ההסכם נקבעה לשלוש שנים, החל מאוקטובר 2006, ובו נקבע, כי בתמורה לשירותי הייעוץ תשלם התע"א לחברה ב' סך של 35,000 ש"ח לחודש. עוד נקבע בהסכם, כי בנוסף לכך רשאים הצדדים להתקשר בהסכם נפרד לתשלום "דמי הצלחה".

ב. שינויים בתמורה המשולמת ליועץ ב'

כשנה לאחר חתימת הסכם הייעוץ האמור חתמו הצדדים בינואר 2008 על נספח להסכם, ובו נקבע, כי חברה ב' "השקיעה ומשקיעה מאמצים חריגים" לקידום עסקיה של התע"א, ובין היתר, בהכוונת תכניות המחקר והפיתוח, "והכל מעל ומעבר למתווה אותו צפו הצדדים בעת חתימת הסכם הייעוץ". עוד נקבע בנספח, כי התמורה לשירותי הייעוץ שנקבעה בהסכם שנחתם בינואר 2007, תגדל לסך של 70,000 ש"ח לחודש החל מתחילת שנת 2008, ובנוסף לזאת תעניק התע"א לחברה "בונוס בגין מאמצייה בשנת 2007" בסך של 500,000 ש"ח. על הנספח חתמו מטעם התע"א המנכ"ל, מר י' ניסן, והסמנכ"ל לכספים.

בפברואר 2015 הודיע יועץ ב' למשרד מבקר המדינה, כי במהלך שנת 2006 פנה אליו מנכ"ל התע"א דאז, מר י' ניסן, וביקש כי ישמש לו יועץ אסטרטגי. סוכם ביניהם כי התמורה תהיה 35,000 ש"ח לחודש בהיקף פעילות ממוצע של 100 שעות לחודש. במהלך ההתקשרות התברר כי נוכח צורכי התע"א, יהיה עליו להשקיע שעות רבות יותר. לפיכך הוסכם על הגדלת דמי הייעוץ ל-70,000 ש"ח לחודש. במרץ 2010 הוחזר סכום התשלום החודשי לסך של 35,000 ש"ח.

עוד הודיע יועץ ב', כי באותה עת ביקש ממנו מנכ"ל התע"א לעסוק בנושא מסוים. המאמצים שהקדיש לנושא עלו יפה, ומנכ"ל התע"א החליט, נוכח המאמצים החריגים שהשקיע בקידום האינטרסים של התע"א באותו הנושא, כי הוא יקבל בונוס בסך של 500,000 ש"ח.

ביוני 2014 הודיעה ראשת מינהל בתע"א לנציגי משרד מבקר המדינה, כי "בונוס לא חייב להיות על עסקה מסוימת".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוהלי התע"א הרלוונטיים לנושא אינם מתייחסים לאפשרות של הענקת בונוס.

נוסף לאמור לעיל, בביקורת לא נמצאו מסמכים שבהם תועדו הסיבות והשיקולים שהביאו את הנהלת התע"א בינואר 2008 להכפיל את שכר הייעוץ של יועץ ב' ולהעניק לו את הבונוס האמור. כמו כן, לא נמצאו סימוכין המפרטים את מאמציו המיוחדים, או את השקעתו החריגה והייחודית, כפי שנדרש בהסכם הייעוץ שבינו לבין התע"א.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הסיבה היחידה שלא ניתן פירוט בכתב למאמצים החריגים אשר עשה יועץ ב' היה החשש, כי תיעוד כזה יודלף וימנע את היכולת להמשיך להשתמש בשירותיו של יועץ ב'.

מנכ"ל התע"א דאז, מר י' ניסן, הודיע למשרד מבקר המדינה באפריל 2015, כי הסבריו של יועץ ב', שפורטו לעיל, נכונים ומדויקים, וכי פעילותו הביאה לפריצת דרך ולשינוי תפיסת הפעילות של התע"א. נוכח מאמציו החריגים של יועץ ב' וההישג שהוא השיג, החליט מר י' ניסן להעניק לו בונוס של 500,000 ש"ח, והדבר תועד בנספח להסכם ההעסקה שנחתם עימו. בתיאום עם היועץ, לא צוינה בנספח מהות המאמצים החריגים אשר השקיע, וזאת נוכח רגישות הנושא. מתן הבונוס, הנימוקים והסיבות שבגינן הוא ניתן, היו ידועים לגורמי הנהלה אשר היו מעורכנים בעניין, והם תמכו בכך, ובהם: הסמנכ"ל לכספים, הסמנכ"ל לשיווק, הסמנכ"ל לאסטרטגיה והיועץ המשפטי.

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטות להגדיל שכר ייעוץ בסכום של עשרות אלפי ש"ח בחודש ולהעניק ליועץ מענק חד-פעמי של מאות אלפי ש"ח כבנוס, חייבו את התע"א לתעד במפורט ובמלואם את השיקולים והנימוקים בעניין, בין היתר לצורכי שקיפות ובקרה. זאת, תוך אבטחת מידע זה, כמתחייב על פי הנחיות הביטחון, בהתאם לרמת רגישותו. הדבר חשוב במיוחד בהתחשב בכך שנוהלי התע"א אינם מחייבים להביא החלטות אלו לאישור גורם נוסף בתע"א.

ג. אישור "דמי הצלחה" ליועץ ב'

התע"א וחברה ב' חתמו ביוני 2009 על הסכם שבו נקבע כי התע"א תשלם לחברה ב' "דמי הצלחה" אם יתקיימו תנאים מסוימים עד לסוף שנת 2010. בהסכם גם נקבע, כי עם מילוי התנאים תשלם התע"א לחברה ב' סכומים כלהלן: 4.6 מיליון ש"ח, ובנוסף לזאת "דמי הצלחה" בתנאים מסוימים.

בינואר 2010 התקיים התנאי הראשון בהסכם. בהמשך לכך, במאי 2010, שילמה התע"א לחברה ב' סך של 4.6 מיליון ש"ח כתשלום בגין "דמי הצלחה". התנאים הנוספים להסכם לא התקיימו.

מנוהלי התע"א עולה, כי היא רשאית לשלם ליועץ שיווק ואסטרטגיה גם "דמי הצלחה" בתנאים מסוימים. על פי הנהלים, נדרשים לכך אישורים של גורמים רלוונטיים בהנהלת התע"א. הנהלים גם קובעים, כי גורמים אלה יאשרו את התשלום לאחר אישור של הסמנכ"ל לשיווק.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהתאם לאמור בנהלים, מאחר שהתע"א שילמה לחברה ב' "דמי הצלחה" על פי תנאים מסוימים, נדרשו אישורי הסמנכ"ל לשיווק והגורמים הרלוונטיים של הנהלה לביצוע התשלום. על אף זאת, תשלום "דמי הצלחה" לא הובא לאישור הגורמים הרלוונטיים, וממילא הם לא דנו ולא אישרו אותו. במצב זה, שילמה התע"א 4.6 מיליון ש"ח לחברה ב' ללא קבלת כל האישורים המתחייבים וללא בקרה מספקת מצד ההנהלה, דבר שאינו עומד בכללי המינהל התקין.

מנכ"ל התע"א דאז, מר י' ניסן, הודיע למשרד מבקר המדינה באפריל 2014, כי החתימה על ההסכם נעשתה בידיעת כל מי שהיו אז הגורמים הרלוונטיים, וכי נוכח זאת, גם אם לא נעשה כינוס פורמאלי של אותם הגורמים במסגרת ועדה לצורך מתן אישור, יש לראות בכך פגם טכני, שהרי כל הגורמים הרלוונטיים ידעו כי סוכם על תשלום בסכום קבוע, במקום מנגנון אחר, והם היו שותפים להחלטה על תשלום ליועץ ב' בסך 4.6 מיליון ש"ח.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי התשלום לא נעשה בסתר אלא בגלוי, והיו שותפים לו, בנוסף למנכ"ל, גם הגורמים הרלוונטיים בהנהלה, כאשר הסמנכ"ל לכספים והסמנכ"ל לשיווק אף חתומים על ההסכם עם יועץ ב'. בנוסף להם היו שותפים לקבלת ההחלטה גם כל יתר הגורמים הרלוונטיים, והם היועץ המשפטי והסמנכ"ל לאסטרטגיה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חתימתם של הסמנכ"ל לכספים והסמנכ"ל לשיווק על ההסכם עם חברה ב', על דעת הגורמים הרלוונטיים, אינן מהוות תחליף לכינוס הוועדה הרלוונטית, לצורך דיון ממצה בהיבטים ובמשמעויות של אישור תשלום בסכום משמעותי של מיליוני ש"ח, על פי אמות המידה לעניין זה, לרבות תיעוד ההחלטה שהתקבלה והנימוקים לה. זאת, בין היתר, לצורך שקיפות, נראות ואפשרות של קיום בקרה על התהליך שהתקיים.

מעבר לאמור לעיל מעיר משרד מבקר המדינה, כי בתע"א אין מסמכים המתייחסים לפעולות שנקט יועץ ב', ובאיזה אופן תרמו פעולות אלו לתע"א. היעדר תיעוד בעניין זה אינו הולם את עיקרון השקיפות, ופוגע בבקרה על פעילות התע"א בנושא.

בפברואר 2015 הודיע יועץ ב' למשרד מבקר המדינה, כי במהלך שנת 2009 נוצרה בידיו האפשרות להביא לגיבוש וקידום עסקי לתע"א, ובהמשך למשא ומתן בינו לבין מנכ"ל התע"א סוכם כי הוא יקבל "דמי הצלחה" בסכום של 4.6 מיליון ש"ח אם יתקיימו תנאים מסוימים כתוצאה ישירה מהמאמצים שהשקיע ופעילויות אשר יזם.

בהסכם מיוני 2009 עם חברה ב' סיכמה התע"א על תשלום "דמי הצלחה" לחברה כסכום קבוע. כתוצאה מכך נוצר מצב, שסכום "דמי ההצלחה" שישולם לחברה ב' אינו תלוי בהישג שיושג עבור התע"א. בפועל, שילמה התע"א לחברה ב' "דמי הצלחה" בשיעור העולה משמעותית, פי שניים ויותר, על השיעור אותו הציגה לגורמים הרלוונטיים בהנהלה ולמשרד הביטחון; זאת בלי שהוצגו למשרד הביטחון נתונים מעודכנים ובלי שהם אושרו על ידי הגורמים הרלוונטיים בתע"א.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את תשלום התע"א של "דמי הצלחה" לחברה ב' בשיעור החורג משמעותית מהשיעור שהוצג למשרד הביטחון וללא אישור של הגורמים הרלוונטיים בתע"א.

2. התקשרות התע"א עם חברה ה'

בדצמבר 2012 נערך הסכם¹⁷ בין התע"א לבין חברה ה' באמצעות בעליה ומנהלה, היועץ ה'¹⁸, לקבלת שירותי יעוץ אסטרטגי, פיתוח עסקי וייעוץ שיווקי בקשר לקידום עסקי של התע"א (להלן - הסכם שירותי ייעוץ). בהסכם נקבע, בין היתר, כי חברה ה' תסייע לתע"א בהבאת "הזמנות-עסקאות יצוא", באמצעות גיבוש מתודולוגיה, אסטרטגיה וטקטיקה מבצעית-טכנולוגית-עסקית; בסיוע "אסטרטגי/מערכתי"; ובמתן המלצות על אסטרטגיה עסקית בקשר לפרויקטים. תקופת מתן הייעוץ נקבעה מ-1.9.12 עד ל-31.12.14, תמורת שכר חודשי של 66,000 ש"ח.

בפברואר 2015 הודיעה חברה ה' למשרד מבקר המדינה, כי החברה עבדה עם התע"א במשך זמן רב קודם לחתימה הפורמאלית על ההסכם, אפילו לפני ספטמבר 2012, וכי ברור היה

17 ההסכם נחתם על ידי מנכ"ל התע"א ב-10.2.13. ראו פירוט בהמשך.

18 על פי ההסכם, יועץ ה' הוא הבעלים של חברת ה'. בהסכם נקבע כי הוא יתפקד באופן אישי ושוטף במילוי מחויבויותיה המפורטות בהסכם.

לצדדים כי הם יגיעו בוודאות לחתימתו, ולכן העבודה בוצעה. עוד הודיעה חברה ה', כי לאחר משא ומתן נוסף על גובה התשלומים, היא חתמה בנובמבר 2012 על ההסכם בראשי תיבות.

בנוסף לשכר החודשי, נקבע בהסכם כי התע"א תשלם לחברה ה' גם "דמי הצלחה" בתנאים מסוימים.

עוד נקבע שם, כי התע"א תשלם לחברה ה' "דמי הצלחה" בשתי מדרגות, ובהן מדרגה בסכום של 750,000 דולר אם יתקיים תנאי מסוים לאחר סוף שנת 2012. בינואר 2013 התקיים התנאי האמור, ובינוי 2013 שילמה התע"א לחברה ה' 750,000 דולר בהתאם להסכם שירותי הייעוץ.

בפתיח הסכם שירותי הייעוץ נכתב, כי הוא נערך ונחתם בדצמבר 2012. ממסמכי התע"א עולה, כי בתחילת פברואר 2013 אישרו הגורמים הרלוונטיים בתע"א עקרונית את ההתקשרות עם חברה ה', ורק בהמשך לכך, בפברואר 2013, חתם מנכ"ל התע"א על הסכם שירותי הייעוץ, דבר שהפך אותו להסכם תקף.

מהאמור לעיל עולה, כי הסכם שירותי הייעוץ, שהעניק לחברה ה', בין היתר, "דמי הצלחה" בסך 750,000 דולר, נחתם בתע"א כחמישה חודשים וחצי לפחות לאחר תחילת העסקתה של חברה ה' כיועצת בתע"א¹⁹, וכחודש לאחר שהתקיים התנאי, שבגינה קיבלה את "דמי ההצלחה" האמורים. יצוין בהקשר זה, כי גם הגורמים הרלוונטיים בהנהלת התע"א אישרו את ההתקשרות עם חברה ה' בפברואר 2013, כחמישה חודשים לאחר שחברה ה' החלה את פעילותה בתע"א, וכשבועיים לאחר שהתקיים התנאי שזיכה את חברה ה' ב"דמי ההצלחה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העסקת חברת ייעוץ ואסטרטגיה ללא אישור הגורמים הרלוונטיים בהנהלת התע"א וללא הסכם ייעוץ תקף איתה, נעשתה שלא על פי כללי מינהל תקין.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה במאי 2015, כי חברה ה' סייעה לתע"א זמן רב לפני חתימת העסקה; כי הנושאים המהותיים בהתקשרות סוכמו ונחתמו על ידי החברה; וכי החתימה בפועל של מורשי החתימה בתע"א על הסכם עם החברה הייתה בשלב מאוחר יותר, אך ורק בשל התארכות התהליך הפורמאלי בתע"א. עוד הודיעה התע"א, כי פעילותה של חברה ה' הייתה ייעוץ בנושאי "קונספט", על כן לא נדרשו הגורמים הרלוונטיים בתע"א לאשר את "דמי ההצלחה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העסקת חברה ה' במשך כחמישה חודשים ללא חתימה על הסכם התקשרות איתה, אינה תקינה, וחשפה את התע"א לסיכונים שההסכם נועד למנוע. אשר לגורמים הרלוונטיים, הם אישרו את ההתקשרות עם החברה, וזאת אכן בדיעבד.

19 כאמור, על פי הסכם הייעוץ, תחילת העסקתו מספטמבר 2012, כפי שגם עולה מדוחות הפעילות שהגישה חברה ה'.

סיכום

1. התעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א) היא חברה ממשלתית המחויבת להקפיד על נורמות של מינהל תקין, תחרותיות ושוויוניות. הדברים נכונים, בין היתר, לניהול כוח האדם, ובמיוחד בכל הקשור להליכי בחירה והתקשרות תקינים עם יועצים, שהם כוח אדם ייעודי חיצוני ויקר, המועסק על פי צורכי החברה. על אף זאת הועלו בדוח ביקורת זה ליקויים, חלקם חמורים, בתהליכי הבחירה וההתקשרות של התע"א עם יועצי שיווק ואסטרטגיה, לרבות ההתקשרויות שלא בהתאם למתחייב על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ועל פי תקנות חובת המכרזים. בניגוד לחוק חובת המכרזים ולתקנות, התע"א לא קיימה מכרזים לבחירת היועצים, או לחלופין, לא קיבלה פטור ממכרזים כנדרש, ולא הקפידה על ניהול התקשרויות תחרותיות ושוויוניות. גם העסקת היועצים בחברה הייתה במקרים רבים לקויה, ללא הקפדה נדרשת על בחינת פעילות היועצים ועל תרומתם לחברה. מדובר בהתנהלות בלתי תקינה, שאין לקבלה.
2. ממצאי דוח זה מעידים על כשלים בפעילות הנהלת התע"א בנושא התקשרות החברה עם יועצי שיווק ואסטרטגיה, ובפיקוח ובבקרה של הדירקטוריון על פעילות ההנהלה. כשלים אלה הביאו למצב המתואר לעיל, שבו החברה התקשרה עם יועצים אלה בצורה לא תקינה, ולא קיימה בקרה מספקת על פעילותם. יודגש בהקשר זה, כי גם רשות החברות הממשלתיות לא עשתה את הנדרש ממנה כדי לוודא כי התע"א פועלת בהתאם למתחייב על פי חוק חובת המכרזים והתקנות, בכל הקשור להתקשרות עם היועצים והבקרה על פעילותם.
3. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הודעתה של התע"א בדבר הצעדים שהיא נוקטת לשיפור תהליכי בחירת יועצי שיווק ואסטרטגיה והעסקתם. עם זאת, נדרשת מערכת בקרה רציפה כדי לוודא את ביצועם.