

רשות שדות התעופה

מינויים ברשות שדות התעופה

תקציר

רקע כללי

רשות שדות התעופה (להלן - הרשות או רש"ת) הוקמה על פי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 (להלן - חוק רש"ת). תפקידיה על פי חוק זה הם, בין היתר, לתחזק את שדות התעופה שנקבעו בתוספת לחוק, להפעילם, לפתחם, לנהלם, לבצע בהם פעולות תכנון ובנייה ולתת בהם שירותים נלווים על פי סעיף 5 לחוק.

רש"ת היא תאגיד שהוקם בחוק, ולפעילותה יש מאפיינים ציבוריים. חלק ניכר מהשירותים שהיא מספקת לציבור הם שירותים בעלי אפיון מונופוליסטי, מאחר שלציבור המשתמשים אין חלופה אחרת לקבלתם. רש"ת מנהלת באופן עצמאי את תקציבה, בכפוף לאישורם שר התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - שר התחבורה) ושר האוצר.

על פי החוק, פעילותה של רש"ת בשדות התעופה שבאחריותה צריכה לעמוד בעקרונות היעילות התפעולית. בשנת 2015 הסתכמו הכנסות הרשות בכ-3.3 מיליארד ש"ח, והרווח התפעולי באותה השנה הסתכם בכ-830 מיליון ש"ח. רווחי רש"ת נצברים בקרן ייעודית להקמת שדות התעופה ותחזוקתם. כמו כן, רש"ת משלמת תמלוגים למדינה.

רש"ת פועלת מכוח חוק רש"ת. חוק זה נחקק כדי להסדיר את פעילותה השוטפת של רש"ת, ואת עבודתם של הגורמים הניהוליים בה, וכן כדי להגדיר את התחומים שבהן רש"ת כפופה לפיקוח חיצוני, לעומת התחומים שבהם היא עצמאית ומוסמכת לקבוע את פעילותה ואת מדיניותה. בתחומים רבים פועלת רש"ת על פי כללים ונהלים שקבעה. יש חשיבות יתרה לקיומם של הליכי פיקוח ובקרה שיבטיחו שמירה על סדרי מנהל תקינים בפעילותה. החל באפריל 2012 מכהן מר יעקב גנות כמנהל הרשות.

במשרד מבקר המדינה התקבלו תלונות רבות בעניין מינוי בכירים ותנאי העסקתם.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2015 - יוני 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותה של רש"ת בעיקר בכל הקשור למינוי בכירים. הבדיקה נעשתה ברש"ת, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, באגף המשמעת בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) ובאגף הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר).

הליקויים העיקריים

ליקויים במינוי חברים למועצת הרשות והתכנסויותיה

1. מפברואר 2010 מנתה מועצת הרשות פחות חברים מהמספר הקבוע בחוק - אף שעל פי החוק צריכים לכהן במועצה 15 חברים, בסוף שנת 2015 כיהנו בה שמונה חברים בלבד. שר התחבורה לא מינה מספר מלא של חברי מועצה.
2. בשנים 2012-2014 נעדרו כמה מחברי מועצת הרשות ממספר רב של ישיבות מועצה, היעדרות המחייבת את הפסקת כהונתם. מועצת הרשות לא פנתה לשר התחבורה ולא יידעה אותו בנושא.

מינויים ברשות שדות התעופה

1. נמצא כי היועץ המשפטי, הסמנכ"ל למסחר ופיתוח עסקי (להלן - הסמנכ"ל למסחר), סמנכ"ל הנדסה ותכנון, מנהל נמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג) וראש מטה מנכ"ל, כולם עובדים בכירים ברש"ת, כיהנו בתפקידם בפועל כמה שנים לפני זכייתם במכרז. עוד נמצא כי הם היו מועמדים יחידים במכרז.
2. נמצא כי בכ-30% מהמכרזים הפנימיים שערכה הרשות בשנים 2013-2015 היה מועמד יחיד. מחצית מהמכרזים האלה היו לתפקידים השייכים לוועד הטכנאים והמהנדסים (להלן - ועד הט"מ).
3. ברוב המכרזים למינוי בכירים שנבדקו נמצא כי חסר מידע בפרוטוקולים של ועדת הבחונים. בין היתר, אין מידע על עמידת המועמדים בתנאי הסף ועל התרשמות הוועדה מהופעתם ואין ציונים המדרגים אותם.
4. נוסף על הממצאים שלעיל, נמצאו ליקויים נוספים, כפי שיפורט להלן: (א) היועץ המשפטי של רש"ת ממשיך לכהן בתפקידו ללא אישור הממונה על השכר אף שהוא בן יותר מ-70. כמו כן, אף שהממונה על השכר העלה בשנת 2007 חשש לתשלומים חריגים בשכרו של עו"ד שחם ומנהל עד היום משא ומתן עמו, עו"ד שחם ממשיך לקבל תוספות בשכרו, כגון תוספת פקח אף שאינו עוסק בתחום זה; (ב) כמה חודשים לאחר זכייתו במכרז, אישר המנכ"ל להעלות את תקן היררכיית התפקיד של הממונה על ההסברה, הפרסום, הדוברות, המיתוג והיחסים הבין-לאומיים (להלן - הממונה על הדוברות), ללא הצדקה; (ג) אף שתנאי המכרז מחייבים את המועמדים לתפקיד סמנכ"ל לחתום על חוזה אישי עם זכייתם, נמצא כי הסמנכ"ל למסחר וסמנכ"ל הנדסה ותכנון חתמו על חוזים אישיים לבכירים, עם התאמות, כמה חודשים לאחר כניסתם לתפקיד. הרשות מסרה את החוזים לאישור הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, אך עד מועד סיום הביקורת, יוני 2016, טרם אושרו החוזים; (ד) נמצא כי אף שמנהל חטיבת

תפעול ומבצעי קרקע לא עמד בתנאי הסף שנקבעו במכרז, לא נפסלה מועמדותו והוא אף זכה במכרז.

5. מנכ"ל הרשות כיהן כיו"ר ועדת הבוחנים שבדקה את כישוריהם של המועמדים לתפקיד הממונה על הדוברות, אף שהכיר את המועמד הזוכה ועבד עמו כמה שנים לפני בואם לרשות. בדיוני הוועדה הודיע המנכ"ל על ההיכרות הזאת וציין כי בשל כך לא ישאל שאלות. היכרות כזאת עלולה לתת למועמד עדיפות על פני מועמדים אחרים ולפגוע בקיום הליך תקין ושוויוני.

6. לתפקיד הסמנכ"ל למינהל מונה מר מיכאל וידל, מנהל הלשכה לשעבר של שר התחבורה מר ישראל כץ. לאחר זכייתו במכרז דן בית הדין האזורי לעבודה בהליך מינויו ופסק כי היו בו כשלים רבים, כדלהלן: (א) אי עמידה בנהלים; (ב) אי-קביעת קריטריונים להשוואת נתונים של המועמדים הסופיים; (ג) אי מתן ניקוד למועמדים; (ד) היעדר פרוטוקולים בכל שלבי הסינון; (ה) סימני שאלה לגבי נימוקי חברי הוועדה לבחירת המועמד הזוכה. נוכח ליקויים אלה במרץ 2014 חייב בית המשפט את הרשות לקיים מכרז חוזר בתוך 30 יום.

הרשות התעכבה בהשלמת הליכי המכרז בטענה שמר וידל אינו יכול להתמודד בו עקב הליכי הבירור נגדו בנש"ם, אף שעל פי עמדת נש"ם קיום חקירה נגד המועמד אינה מונעת את התמודדותו במכרז. בכל תקופת הדחייה המשיך מר וידל לכהן בתפקיד. ועדת הבוחנים התכנסה פעם נוספת בדצמבר 2015 והחליטה לבחור שוב במר וידל. נכון למועד סיום הביקורת, יוני 2016, הוגשה לבית הדין עתירה נוספת בנושא; במועד הביקורת ההליך עדיין תלוי ועומד.

שימוש לא ראוי בכספי קרן הבכירים

בדיקת ניצול כספי קרן הבכירים העלתה כי במקרים חריגים ניצלו עובדים את כספי הקרן למימון נופש או השתתפות בקורסים שאינם נכללים בהגדרה של הקרן ואינם עונים על ההגדרות של השתלמות מקצועית, העשרת הידע או העשרת כישורי הניהול. בין היתר נמצא כי שתי עובדות נסעו למקסיקו להשתלמות בספורט אתגרי על חשבון כספי הקרן. כמו כן נמצא כי היועץ המשפטי ניצל את כספי הקרן למימון קורס משיטי יכטות.

ההמלצות העיקריות

1. על שר התחבורה לפעול בהקדם להשלמת מספר החברים במועצת הרשות כפי שנקבע בחוק.
2. על הרשות לאייש את המשרות שנקבעו בתקנים באמצעות מכרזים שוויוניים כנדרש. על הרשות לוודא שהליכי המכרזים לאיוש משרות יתנהלו בהליך תקין, לרבות הכנת פרוטוקולים ממצים ודירוג מועמדים כנדרש.
3. על הנהלת רש"ת לבדוק את הסיבות לכך שבכ-30% מהמכרזים היה מועמד יחיד לתפקיד, ולעשות כל שביכולתה כדי להבטיח כי מינויים ברשות ייעשו על פי עקרון השוויון. כמו כן, אם יש מועמד יחיד לתפקיד וקיים פוטנציאל לאיתור מועמדים חיצוניים, על הרשות לשקול לפרסם מכרזים פומביים כדי להגדיל את מספר המועמדים.
4. על הנהלת הרשות לטפל בכל החריגות שצוינו בדבר העסקתם של בכירי הרשות, כגון אי-החתמה על חוזה אישי כנדרש.
5. על הנהלת הרשות לשנות באופן מהותי את דרך ניהול קרן הבכירים ואת הבקורות הפנימיות בארגון, האמורות לפקח על ניהול הקרן.

סיכום

רשות שדות התעופה היא גוף סטטוטורי המרכז את כל הפעילות התעופתית מחוץ למדינה ובתוכה, וכן את הפעילות במעברי הגבול היבשתיים. חשיבות הרשות, תחומי פעילותה הרגישים והיקף כוח האדם הנדרש כדי למלא את התפקידים האלה מחייבים סדרי מינהל והליכי גיוס תקינים, שקופים ושוויוניים.

בדוח זה נמצאו ליקויים מהותיים בהליכי מינוי עובדים בכירים. בחירת ממלאי תפקידים בכירים ברש"ת ללא קיום מכרז ובאמצעות שימוש במינוי בפועל לתקופה ארוכה פוגעת בשוויון, אינה מאפשרת תחרות הוגנת בין מועמדים ואינה מבטיחה בחירה של המועמד המתאים ביותר לתפקיד מבין כמה מועמדים. יתר על כן, עולה חשש כי הוועדות פעלו רק למראית עין, מאחר שהעובד שמילא בפועל את התפקיד במשך תקופה ארוכה היה המועמד היחיד במכרז. זאת ועוד, שר התחבורה, שהוא האחראי לפיקוח על הרשות על פי החוק, לא דאג במשך שנים למינוי חברי מועצה ולא פיקח במידה מספקת על המתרחש בתחום המינהל ברשות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הליקויים שנמצאו בדוח זה מצביעים על כך שהפיקוח והבקרה על הרשות בכלל, ומטעם שר התחבורה בפרט, ככל שהם מתקיימים, אינם מספקים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת הרשות, מועצת הרשות ושר התחבורה לערוך בדיקה יסודית לאיתור הסיבות לליקויים שתוארו בדוח. עליהם לוודא כי רשות שדות התעופה מקפידה לפעול על פי הכללים ושומרת על כספי הציבור וקיום סדרי מינהל תקין. לדעת משרד מבקר המדינה, הליקויים שתוארו בדוח מצביעים על הצורך להגביר את הפיקוח והבקרה של שר התחבורה על הרשות. הליקויים מצביעים גם על כך שההסדרים המינהליים והחוקיים החלים על התאגידים הציבוריים לוקים בחסר ועל החיוניות שבקידום האסדרה הכולל של הפיקוח על התאגידים הציבוריים.

מבוא

רשות שדות התעופה היא תאגיד ציבורי שהוקם על פי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977. תפקידיה על פי חוק זה הם, בין היתר, לתחזק את שדות התעופה שנקבעו בתוספת לחוק, להפעילם, לפתחם, לנהלם, לבצע בהם פעולות תכנון ובנייה ולתת בהם שירותים נלווים בהתאם לנקבע בסעיף 5 בחוק. ברש"ת מועסקים כ-1,600 עובדים קבועים וכ-2,200 עובדים ארעיים. רש"ת אינה מתוקצבת בתקציב המדינה ומממנת את פעילותה מהכנסותיה, בכפוף לאישור שר התחבורה ושר האוצר. החל באפריל 2012 מכהן כמנכ"ל הרשות מר יעקב גנות.

על פי סעיף 5 בחוק רש"ת, פעילותה של רש"ת בשדות התעופה שבאחריותה צריכה לעמוד בעקרון היעילות התפעולית של שדות התעופה שבאחריותה. בשנת 2015 הסתכמו הכנסות רש"ת בכ-3.3 מיליארד ש"ח, והרווח התפעולי שלה באותה השנה הסתכם בכ-830 מיליון ש"ח. רווחי רש"ת נצברים בקרן ייעודית להקמת שדות התעופה ותחזוקתם. כמו כן, רש"ת משלמת תמלוגים למדינה.

רש"ת פועלת מכוח חוק רש"ת, המסדיר את פעילותה השוטפת של הרשות, את עבודתם של הגורמים הניהוליים בה, ומגדיר את התחומים שבהן רש"ת כפופה לפיקוח חיצוני, לעומת התחומים שבהם היא עצמאית ומוסמכת לקבוע את פעילותה ואת מדיניותה. בתחומים רבים פועלת רש"ת על פי כללים ונהלים פנימיים שקבעה. אשר על כן, עליה להנהיג סדרי מנהל והליכי פיקוח ובקרה שיבטיחו שמירה על סדרי מינהל תקינים בפעילותה.

בחודשים אוגוסט 2015 - יוני 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותה של רש"ת, בעיקר בכל הקשור למינוי בכירים. הבדיקה נעשתה ברש"ת, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, באגף המשמעת בנש"ם, ובממונה על השכר במשרד האוצר. במשרד מבקר המדינה התקבלו תלונות רבות בעניין מינויים ותנאי העסקה של בכירים ועובדים נוספים ברש"ת.

מינויים למועצת הרשות וסדרי התכנסותה

על פי חוק רש"ת, תמנה מועצת הרשות 15 חברים: יושב ראש המועצה, שבעה נציגי ציבור ושבעה עובדי המדינה. שר התחבורה, באישור הממשלה, ממנה את יו"ר מועצת הרשות ואת חבריה לכהונה של ארבע שנים. במועצת הרשות פועלות שבע ועדות: ועדת כספים, ועדת בטיחות וביטחון, ועדת פיתוח, ועדת ביקורת, ועדת מינהל ארגון וכוח אדם, ועדת שדות תעופה פנים-ארציים (שתפ"א) ומסופים וועדה לקשרים בין-לאומיים. הוועדות מתכנסות לדיונים מקצועיים, כל אחת בתחום אחריותה. ההחלטות המתקבלות בוועדות מוגשות לאישור מועצת הרשות.

מועצת רש"ת מתווה את האסטרטגיה ואת המדיניות של הרשות בתחומי ניהול, תפעול ופיתוח של שדות התעופה ומסופי הגבול שבאחריותה. מועצת הרשות, על

ועדותיה השונות, היא האחראית לפיקוח ובקרה שוטפים וליישום המדיניות שנקבעה על ידי הנהלת הרשות.

הרכב חסר של מועצת הרשות

מנתונים שמסרה מועצת הרשות למשרד מבקר המדינה עולה כי בסוף שנת 2015 מנתה מועצת הרשות שמונה חברים בלבד. יצוין כי בשנת 2015 סיימו את כהונתם שלושה חברי מועצה והצטרף חבר מועצה אחד בלבד, ובשנת 2014 סיימו את כהונתם שני חברי מועצה והצטרפה חברת מועצה אחת.

הביקורת העלתה כי מפברואר 2010, ובמשך כשש שנים, מנתה מועצת הרשות פחות חברים מהמספר הקבוע בחוק, וכי בשנים 2014-2015 היה מספר חברי המועצה אף נמוך יותר מבשנים שקדמו להן.

הוועדה למינוי חברי מועצה הפועלת ברשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר שולחת בכל חודש תזכורות ללשכת שר התחבורה בעניין מספרם החסר של חברי המועצה בתאגידים השונים, ובכלל זה ברשות.

נמצא כי למרות התזכורות האלה, לא מינה שר התחבורה מספר מלא של חברי מועצה כנדרש בחוק רש"ת.

שר התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 (להלן - תשובת השר), כי הוא אינו חולק על הצורך להרחיב את שורות מועצת רש"ת והוא פועל באופן נמרץ ומתמשך לאיוש חברי המועצה החסרים. עם זאת, ציין השר כי במרס מונתה חברה מועצה חדשה וכי במועד כתיבת תשובתו נבחנת מועמדותו של חבר מועצה נוסף.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר התחבורה כי עליו לפעול בהקדם למינוי מספר חברי מועצה לפי הקבוע בחוק.



בשנים 2012-2014 היו
היעדרויות רבות של
חברי מועצה
המחייבות את
הפסקת כהונתם.
מועצת הרשות לא
פנתה לשר התחבורה
ולא יידעה אותו על
מצב זה

חבר מועצה לא הצהיר על היכרות מוקדמת עם חבר הנהלה

בדצמבר 2014 התכנסה הוועדה לבדיקת מינויים בנושא תאגידים¹, לצורך בחינת התאמתו של מועמד כחבר מועצה. הביקורת העלתה כי שמו של המועמד עלה בעבר ברשימת הממליצים של אחד מחברי הנהלת הרשות (להלן – חבר הנהלה א'). לאחר אישור הוועדה למינוי המועמד לכהונה כחבר מועצה (להלן – חבר מועצה א'), לא נמצא כי הוא הצהיר על ההכרות המוקדמת ביניהם.

הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן – תשובת הרשות) כי עם כניסתו לתפקיד דיווח חבר מועצה א' על ההכרות בינו לבין חבר הנהלה א' בישיבות המועצה. הרשות צירפה שתי הצהרות על כך, אחת של חבר הנהלה ב' והשנייה של חבר מועצה ב'.

משרד מבקר המדינה מעיר לחבר מועצה א' כי היה עליו להצהיר בכתב עם כניסתו לתפקיד על ההכרות בינו לבין חבר הנהלה א' על מנת להסדיר את הזיקה ביניהם.

היעדרות חברי מועצה מכינוסי המועצה

על פי סעיף 11(א)(6) לחוק רש"ת, חבר מועצה יחדל לכהן בה לפני תום תקופת כהונתו, בין היתר, אם נמצא כי נעדר משלוש ישיבות רצופות של המועצה או מחמש ישיבות בתוך שנה, זולת אם קבע שר התחבורה, בהודעה למועצה, שהייתה סיבה מוצדקת להיעדרות.

מנתונים שמסרה מועצת רש"ת למשרד מבקר המדינה עולה כי מספר חברי המועצה שלא קיימו תנאים אלה היה כדלהלן: בשנת 2012 - 5 מ-12 חברי המועצה; בשנת 2013 - 3 מ-13 חברי המועצה; בשנת 2014 - 2 מ-11 חברי המועצה.

מנתונים אלו עולה כי בשנים 2012-2014 היו היעדרויות רבות של חברי מועצה המחייבות את הפסקת כהונתם. מועצת הרשות לא פנתה לשר התחבורה ולא יידעה אותו על מצב זה, וממילא לא נמצאה הודעה של השר למועצה שהייתה סיבה מוצדקת להיעדרויות האלה.

מועצת רש"ת השיבה ביוני 2016 למשרד מבקר המדינה (להלן – תשובת המועצה) כי מעת לעת ומסיבות טבעיות ואנושיות, חברי מועצה נאלצים להיעדר מישיבות

1 חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), מחיל כמה מסעיפיו על מינויים לכהונה בתאגידים שהוקמו על פי חוק, ובהם הרשות, בכלל זה החובה שדירקטור (חבר מועצה) ימנה רק לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים בשירות הציבורי בראשות שופט (בדימוס) (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים).

המועצה. ברוב המקרים, מדובר במספר זניח של חברים אשר היעדרותם אינה מגמתית או מכוונת ואין בהיעדרות שכזו בכדי להשפיע על פעילותה התקינה והשוטפת של מועצת הרשות. עוד השיבה מועצת הרשות כי היעדרויות אלה דווחו ליו"ר מועצת הרשות, אשר בהתאם לשיקול דעתו מצא אותן מוצדקות ולא דיווח על כך לשר התחבורה. כמו כן ציינה מועצת הרשות כי הנושא נמצא על סדר יומה והיא פועלת לעדכון נוהל עבודת המועצה המסדיר בין היתר את סוגיית השתתפות חברי מועצה בישיבותיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מספרם הנמוך של חברי המועצה המכהנים מחזק את הצורך בנוכחותם של חברי המועצה בישיבותיה, לצורך הפעילות התקינה שלה. מן הראוי שיו"ר הרשות בשיתוף השר הממונה, יעקבו באופן מקיף יותר אחר נוכחותם של חברי המועצה בישיבותיה.

מינוי מזכירת המועצה ועוזרת ליו"ר

מזכיר המועצה ועוזר היו"ר הוא יד ימינו של יו"ר מועצת רש"ת. במסגרת פעילותו מזכיר המועצה מקיים קשר עם גורמי חוץ ועם גורמים פנים-ארגוניים בנושאים הקשורים לעבודתם השוטפת של המועצה ושל יו"ר המועצה, מסייע ליו"ר המועצה בתחומי פעילותו, מתאם את פעולות המועצה עם גורמים ברש"ת, מכין את ישיבות המועצה וועדותיה ועוד.

בפברואר 2006 מונתה עובדת א' לממלאת מקום מזכירת המועצה. בהודעה של ראש אגף כוח אדם לעובדת א' נכתב כי המינוי לתפקיד מזכירת המועצה הוא מינוי בפועל עד אוגוסט 2006. בדיון שהתקיים בחטיבת המינהל בפברואר 2006, סוכם כי עובדת א' תקבל מעמד של ראש מחלקה (רמ"ח) אישי מראשית פברואר 2006, וכי מינוי קבע לתפקיד יבוצע באמצעות מכרז כמקובל, והעובד שייבחר יועסק בחוזה אישי.

רק בנובמבר 2013 פרסם אגף כוח אדם מכרז למילוי תפקיד מזכיר המועצה ועוזר היו"ר. על פי תנאי המכרז דרגת התפקיד תהיה לפי חוזה אישי. עם זאת, ביום פרסומו בוטל המכרז, ופורסם מחדש בדצמבר 2013, כאשר תנאי ההעסקה שונו לעובד רשות במעמד קבוע. ועדת המכרזים התכנסה בפברואר 2014, ועובדת א' הייתה היחידה שמועמדותה נדונה בפני ועדת הבחנים, לאחר ששתי מועמדות אחרות הסירו את מועמדותן לפני כינוס הוועדה.

הנהלת רש"ת השיבה ביוני 2016 למשרד מבקר המדינה כי השינוי בסיווג המשרה נעשה משיקולי מו"מ בין ההנהלה לבין ועד העובדים, וכי ההנהלה סברה כי מטעמים ארגוניים מוצדקים יש לשנות ולשדרג את הגדרת האחריות של ראש אגף המחשוב לדרגת סמנכ"ל בחוזה אישי ולאור ההסכמות שבין ועד העובדים להנהלה היה צורך לשנות את סיווג משרת העוזר האישי ומזכיר המועצה מחוזה אישי למשרדה הנכללת בהסכם הקיבוצי.



כל חמשת חברי
ההנהלה שנבחרו על
ידי הנהלות קודמות
של הרשות במכר
פנימי או באמצעות
ועדת איתור, החלו את
העסקתם בתפקיד
מתוקף מינוי בפועל,
הועסקו בתפקיד
במשך תקופות
ארוכות, והיו מועמדים
יחידים בעת קיום
המכר למילוי
התפקיד

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי אי-קיום מכר לתפקיד מרכזי בארגון במשך שנים רבות ושינוי דרגת התפקיד אינם עולים בקנה אחד עם סדרי מנהל תקינים.

מינויים ברש"ת

מינוי גורמים בכירים באמצעות מכרזים פנימיים או ועדת איתור

הרשות בהיותה תאגיד סטטוטורי משמשת מעין זרוע ביצוע של המדינה בכל הנוגע לניהול ולהסדרה של תחומים מתחומי האחריות הממשלתית ולפיקוח על הפעילות בהם. נוכח תפקידיו של התאגיד הסטטוטורי, מן הראוי כי הליך המינוי לכלל המשרות בו יהיה תחרותי ושוויוני כדי להבטיח את בחירת המועמד הטוב ביותר למשרה באמצעות מכרז או ועדת איתור. מבקר המדינה העיר על הצורך להסדיר את הנושא בדוחות שעסקו בנושא "היעדר הסדר מקיף בדבר סדרי ניהולם של תאגידים סטטוטוריים" דוח שנתי 57ב (2007), עמ' 279 וכן בדוח הביקורת על תאגידים סטטוטוריים (1995).

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי מינויים של 7 מתוך 12 חברי הנהלת רש"ת, ש-5 מהם מונו בהליכי מינוי פנימיים ושניים אחרים במכרזים חיצוניים. להלן בלוח 1 ריכוז ליקויים שנמצאו בהליכים פנימיים למינוי 5 חברי הנהלת רש"ת:

לוח 1: ליקויים בהליכי מינוי חברי הנהלת רש"ת

שם	תפקיד	משך המינוי בפועל בשנים	מועמד יחיד במכר
אריה שחם	יועץ משפטי	כ-4 שנים (2004-2008)	כן
יורם שפירא	סמנכ"ל מסחר ופיתוח	כ-3 שנים (2011-2014)	כן
רפאל אלבו	סמנכ"ל הנדסה	כ-4 שנים (2010-2014)	כן
שמואל זכאי*	מנהל נמל התעופה בן גוריון	כ-2 שנים (2011-2013)	כן
אלי פרום	ראש מטה מנכ"ל	כ-4 שנים (2011-2015)	כן

(*) לא התקיים מכרז אלא הוקמה ועדת איתור.

מהלוח עולה כי כל חמשת חברי ההנהלה שנבחרו על ידי הנהלות קודמות של הרשות במכרז פנימי או באמצעות ועדת איתור, החלו את העסקתם בתפקיד מתוקף

מינוי בפועל, הועסקו בתפקיד במשך תקופות ארוכות, והיו מועמדים יחידים בעת קיום המכרז למילוי התפקיד, כמפורט להלן:

1. **מינויים בפועל:** סעיף 25(א) לחוק רש"ת קובע כי: "סדרי קבלת עובדים לשירות הרשות ומינויים יהיו מותאמים לאלה של עובדי המדינה, בשינויים שתקבע הרשות באישור הממשלה". בעניין עובדי מדינה תקנון שירות המדינה (להלן - התקש"ר) קובע את סדרי קבלת העובדים ואת סדרי מינויים, ועל כן הרשות מחויבת לפעול על פי הוראות התקש"ר. לפי התקש"ר אפשר למנות עובד בדרך של מינוי בפועל עד איזש המשרה בקביעות, לתקופה שלא תעלה על שנה, בתנאי שהוחל כבר בהליכים למילוי קבוע של המשרה. מינוי בפועל והארכת מינוי בפועל במקרים שונים מהאמור לעיל, או מעבר לתקופות הנקובות לעיל, טעונים אישור של נש"ם, ובמקרה של הרש"ת אישור של מנכ"ל רש"ת.

ברשות קיים נוהל פנימי בדבר "איזש משרה במינוי בפועל" (להלן - נוהל מינוי בפועל), המפרט את התהליכים שבעזרתם אפשר לאיש משרה במינוי זמני באמצעות מינוי בפועל. גם על פי הנוהל הזה, מינוי בפועל למשרה קבועה פנויה יהיה בתוקף עד מינוי הקבע למשרה, תקופה שלא תעלה על שנה. עוד קובע הנוהל כי אם נדרשה הארכה של תקופת המינוי בפועל מעבר לשנה, יגיש הממונה על משאבי האנוש בקשה מנומקת בעניין זה לסמנכ"ל למינהל וארגון (להלן - הסמנכ"ל למנהל) 60 יום מראש. הסמנכ"ל יביא את הבקשה לדיון בוועדה שבראשה ישב מנכ"ל רש"ת וחבריה יהיו הסמנכ"ל למינהל והיועץ המשפטי של הרשות.

מנתונים שמסרה רש"ת למשרד מבקר המדינה עולה כי ביולי 2011 היו בה 21 עובדים במעמד של מינוי בפועל. מנכ"ל הרשות הסביר למשרד מבקר המדינה כי מאז נכנס לתפקיד בשנת 2012 חלה ירידה של ממש במספר העובדים שמונו במינוי בפועל לפני כניסתו לתפקיד, וכי במועד סיום הביקורת היו 8 עובדים במעמד כזה.

כמצוין בלוח 1, חמישה חברי הנהלה החלו את מילוי תפקידם לאחר מינויים בפועל, שבוצע על ידי הנהלות קודמות של הרשות, ותקופת העסקתם בפועל בכל המקרים עלתה על שנה אחת, בניגוד לנקבע בנוהל הפנימי של הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בחירת ממלאי תפקידים בכירים ברש"ת ללא קיום מכרז ותוך שימוש במינוי בפועל לתקופה ארוכה, פוגעת בשוויון, אינה מאפשרת תחרות הוגנת בין מועמדים ואינה מבטיחה בחירה של המועמד המתאים ביותר לתפקיד מבין כמה מועמדים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להימנע בעתיד ממינוי חברי הנהלה ועובדים בכירים במינויים בפועל, ולקיים הליך מכרזי כנדרש לבחירתם.

2. **השפעת המינויים בפועל על מספר המועמדים במכרזים:** בפסק דין של בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב נקבע², בין היתר, כי כאשר יש מועמד יחיד לתפקיד העומד בפני וועדה, הרי שמהות המכרז אינה מתקיימת, שכן אין כל תחרות בין מועמדים שונים. בחירה של מועמד לתפקיד רק בשל היותו המועמד היחיד שהגיש מועמדות במסגרת ההליך הפנימי סותרת את עקרונות דיני המכרזים, שעיקרם בחירת המועמד המתאים ביותר. כפי שצוין לעיל, בחמשת המכרזים שנבדקו למילוי משרות בכירות ברשות, עמד לפני ועדת הבחנים מועמד יחיד.

לדעת משרד מבקר המדינה, השימוש במינוי בפועל לתקופה ארוכה עלול להיות אחת הסיבות העיקריות לכך שמועמדים אחרים לא נגשים למכרזים; כתוצאה מכך השגת תכלית המכרז אינה מתאפשרת.

3. **השפעת המינויים בפועל על כהונת המנכ"ל כחבר בוועדת הבחנים:** נוכחות המנכ"ל בוועדות לבחירת חברי הנהלה חיונית לתפקוד תקין של הארגון. תכלית המכרז הוא להבטיח בחירת מועמד מתאים תוך ביצוע הליך שוויוני והוגן. בכל המינויים שנבחנו, המועמדים כיהנו בתפקיד במינוי בפועל תקופות ארוכות והממונה הישיר שלהם, מנכ"ל רש"ת, שימש כיו"ר ועדת המכרזים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר מועמד ממלא תפקיד בפועל במשך תקופה ארוכה, כהונת הממונה הישיר שלו כאחד מחברי ועדת הבחנים או כיו"ר הוועדה עלולה לעיתים להביא להעדפה שלו על פני מועמדים אחרים ולפגיעה בהליך תקין ושוויוני, מאחר שהוא מכהן שנים רבות בפועל בתפקיד בכפיפות ישירה למנכ"ל. עקב חשיבות נוכחותו של המנכ"ל בבחירות עובדים בכירים ועל מנת למנוע חשש להעדפה כלשהי, יש לוודא כי מינויים בפועל יהיו רק במקרים הכרחיים ולתקופות קצרות בלבד.

ליקויים נוספים במינוי חברי הנהלה

היעוץ המשפטי לרשות - עו"ד אריה שחם

הרשות היא גוף מתוקצב, וחל עליה סעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), שבו נקבע כי "גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". שר האוצר אצל את

2 עב' (ת"א) 11184/07 עו"ד רות גלט - חברת נמלי ישראל פיתוח נכסים בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 15.06.09).

**אף על פי שההארכה
שנתן הממונה על
השכר למינוי זה
הייתה עד ספטמבר
2011, עד מועד סיום
הביקורת, יוני 2016,
עו"ד אריה שחם
ממשיך לכהן כיועץ
המשפטי של הרשות**

סמכויותיו בנושא זה לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר).

1. היועץ המשפטי לרש"ת עו"ד אריה שחם מועסק ברש"ת משנת 1965 ועד מועד סיום הביקורת יוני 2016³ בכמה תפקידים. מאוגוסט 2004 הוא מועסק ברשות כיועץ משפטי בתוקף מינוי בפועל ובמרץ 2008 התקיים מכרז פנימי בו נבחר ליועץ המשפטי של הרשות.

בספטמבר 2010 הגיע עו"ד שחם לגיל פרישה בהתאם לקבוע בחוק. באוקטובר 2009 פנתה הנהלת רש"ת דאז לממונה על השכר במשרד האוצר בנוגע להמשך העסקתו של היועץ המשפטי מעבר לגיל פרישה. הפניה לממונה על השכר נבעה מהצורך לקבל את אישורו לקביעת תנאי שכר חריגים לעו"ד שחם. הנהלת הרשות דאז ציינה בפנייתה כי נוכח ידיעותיו וניסיונו של עו"ד שחם, פרישתו תשאיר את הרשות ללא דמות מרכזית בתחום ההחלטות המשפטיות. עוד ציינה הנהלת הרשות דאז כי בדעתה לפרסם מכרז למינוי עורך דין בעל ותק וניסיון שיהיה מועמד ראוי להחליף את עו"ד שחם עם פרישתו לגמלאות. הנהלת הרשות דאז ביקשה להמשיך להעסיק את עו"ד שחם עד ספטמבר 2012.

בנובמבר 2009, בתשובה למכתב הזה, ענה הממונה על השכר למנכ"ל הרשות דאז כי נוכח הנסיבות שתוארו וההתחייבויות שנטלה רש"ת על עצמה להכשיר ממלא מקום מתאים עד למועד פרישתו של עו"ד שחם, ניתן להאריך את העסקתו עד ספטמבר 2011. עוד כתב הממונה על השכר כי יש לוודא כי בתקופה זו ינצל העובד את ימי ההשתלמות הצבורים לזכותו בפריסה אחידה ובהתאם להוראות התקש"ר.

הנהלת הרשות ציינה בתשובתה כי הסכם העסקתו של עו"ד שחם נחתם לתקופה קצובה בת 5 שנים ומדובר בהסכם שאושר על ידי הממונה על השכר במשרד האוצר ולפיכך ממועד חתימת ההסכם ועד לאפריל 2013 הייתה העסקתו של עו"ד שחם מאושרת כדין. עוד ציינה הנהלת הרשות כי הסמכות לאשר המשך העסקה של עובד ברשות נתונה על פי חוק הרשות למנכ"ל בהיות מנכ"ל הרשות מקביל בסמכויותיו לנציב שירות המדינה ולפיכך היא התקבלה כדין ואין כל פגם בכך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף על פי שההארכה שנתן הממונה על השכר למינוי זה הייתה עד ספטמבר 2011, עד מועד סיום הביקורת, יוני 2016, עו"ד אריה שחם ממשיך לכהן כיועץ המשפטי של הרשות. זאת ועוד, המשך העסקתו אחרי ספטמבר 2011 נעשה על פי החלטת מנכ"ל הרשות, ללא אישור המועצה והממונה על השכר כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על השכר כי היה עליו לעקוב אחר ביצוע הנחיותיו להנהלת רש"ת ולוודא את סיום העסקתו של עו"ד שחם במועד שנקבע.

באוגוסט 2007 פנה סגן בכיר לממונה על השכר בכתב לעו"ד שחם בנושא חריגות שכר. בפנייה זו צוין כי רש"ת משלמת לעו"ד שחם תשלומים חריגים לכאורה, בניגוד להסכמים הקיבוציים שלה, וכי התשלומים האלה לא קיבלו את אישורו של הממונה על השכר כפי שנדרש על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב. עוד נכתב בפנייה זו כי הממונה על השכר סבור כי קיים חשש שהסדרי העסקה והסכמים בנוגע להעסקה, כולם או חלקם, בטלים בשל היותם נוגדים את סעיף 29 (א) לחוק התקציב. במהלך העסקתו של עו"ד שחם בתפקידי מטה כללו התשלומים האלה תשלום שכר לפי שבוע עבודה מקוצר ותשלום תוספת ייחודית של פקחי טיסה.


בדצמבר 2012 פנה הסמנכ"ל למינהל ברשות לעו"ד שחם בנושא ליווי המשפטי מול הממונה על השכר. בפנייה זו נאמר כי על פי סיכום אצל מנכ"ל רש"ת, תנחה רש"ת את משרד עורכי הדין הנותן לה שירותים משפטיים בתחום יחסי העבודה, לייצג את עו"ד שחם לפני לשכת הממונה על השכר בעניין זכאותו של עו"ד שחם לגרור את השעות השבועיות כפקח טיסה, ובעניין זכאותו לתוספת בקרה⁴.

הנהלת הרשות ציינה בתשובתה כי מזה למעלה משנה ניהל הממונה על השכר משא ומתן עם הרשות לסיום ההליך בהסכמה ואכן בימים אלה הושגה הסכמה על דרך הפשרה ואף הועברה טיוטת מכתב בעניין.

הממונה על השכר כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי "בימים אלו ממש הממונה על השכר נמצא במגעים מתקדמים ביותר מול עו"ד שחם ורשות שדות התעופה בעניין הסדרת חריגות השכר לכאורה שנמצאו במשכורתו של עו"ד שחם".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות רש"ת בכל הקשור להעסקתו של היועץ המשפטי ואת העיכוב הרב בהסדרת תשלום תוספות השכר בניגוד לחוק יסודות התקציב. ליקויים אלה חמורים עוד יותר נוכח החשש שהם מטיבים עם שומר סף ברשות. מן הראוי שהרשות והממונה על השכר יסיימו את הטיפול בעניין.

2. ב-6.11.14 פרסמה רש"ת מכרז פנימי למשרת יועץ משפטי, אך ב-12.11.14 פרסם מנהל אגף כוח אדם הודעה, שהמכרז בוטל. ביום הביטול הודיע הסמנכ"ל למינהל למנהל אגף משאבי אנוש כי נוכח מכתב שקיבל מיחידת הביקורת הפנימית ובעקבות התייעצות עם הייעוץ המשפטי הוחלט על ביטול המכרז ועל פרסום מכרז חדש. ב-16.12.14 פרסם מכרז פנימי נוסף למשרה, אך באותו היום פרסם מנהל אגף כוח אדם הודעה בדבר הקפאתו. ברשות לא נמצאו מסמכים המסבירים את הקפאת המכרז. ב-29.1.15 שוב פרסם מכרז פנימי ליועץ משפטי בחוזה אישי, ובו צוין כי מכרז זה מבטל את המכרז שפורסם ב-16.12.14.



 הרשות לא ניהלה את
 ההליך המכרי
 למשרה זו ביעילות, כי
 בביצוע ההליך היו
 עיכובים ארוכים, וכי
 המכרז טרם בוצע -
 ובד בבד נמשכה
 העסקתו של עו"ד
 שחם במשרה

הביקורת העלתה כי הרשות לא ניהלה את ההליך המכרי למשרה זו ביעילות, כי בביצוע ההליך היו עיכובים ארוכים, וכי המכרז טרם בוצע - ובד בבד נמשכה העסקתו של עו"ד שחם במשרה. יצוין כי על פי מסמך פנימי של הרשות, אי-אפשר להאריך את העסקתו של עובד בן יותר מ-70 ללא אישור הממונה על השכר, ובמועד סיום הביקורת היה עו"ד שחם מעל לגיל זה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לקדם בהקדם מכרז למינוי יועץ משפטי חדש.

סמנכ"ל למסחר ופיתוח עסקי - יורם שפירא

סמנכ"ל למסחר ופיתוח עסקי הוא חבר בהנהלה הבכירה של רש"ת ושותף בקביעת יעדיה ומדיניותה. במסגרת תפקידו הוא ממונה על המדיניות ועל האסטרטגיה העסקית והמסחרית של רש"ת, לרבות תכניות עסקיות. הוא אחראי, בין היתר, לזיום תכניות רב-שנתיות לפיתוח עסקי ברש"ת, לקידומן וליישומן, כדי ליצור גיוון במקורות ההכנסה של רש"ת ולהביא למימוש מירבי של פוטנציאל ההכנסות שלה.

במרץ 2011 מונה מר יורם שפירא על ידי ההנהלה הקודמת לתפקיד הסמנכ"ל למסחר באמצעות מינוי בפועל. במכתב ההמלצה על המינוי נכתב כי הוחלט על מינוי מר שפירא במינוי בפועל וכי הרשות שבעת רצון מעבודתו בהיותו ממלא מקום הסמנכ"ל למסחר.

הביקורת העלתה כי במאי 2012 חתמו המנכ"ל, הסמנכ"ל למינהל דאז, והיועץ המשפטי על טופס שבו צוין שמו של מר שפירא, ונכתב בו בכתב יד כי הם מאריכים את המינוי בפועל בשישה חודשים. בניגוד לנקבע בנהל מינוי בפועל, לא נמצאה בקשה מנומקת של הסמנכ"ל למינהל להארכת המינוי, ולא נמצא פרוטוקול של הוועדה הכולל את הנימוקים להארכת המינוי בפועל. יצוין כי בפברואר 2014 שוב הוארך המינוי בפועל.

הנהלת רש"ת ציינה בתשובתה כי הארכת מינוי בפועל של מר שפירא אושרה על ידי הגורמים המוסמכים כך שברמה המהותית אושר המינוי כדין ונחיצותו נדונה על ידי הגורמים הרלוונטיים לכך, וכי היא מקבלת את ההערה לגבי אופן יישום הנהל לגבי מינוי בפועל.

בנובמבר 2013 פרסמה רש"ת מכרז פנימי לתפקיד הסמנכ"ל למסחר. מעיון בדרישות הסף לתפקיד כפי שפורסמו במכרז עולה כי הן כוללות תואר אקדמי בכלכלה או במנהל עסקים או במשפטים או בהנדסה, ניסיון ניהולי של חמש שנים לפחות בתחומי יזמות עסקית ופיתוח עסקי, כושר ניהול משא ומתן בדרג בכיר, ידיעת השפה האנגלית ועוד. מעיון במסמכי המכרז עולה כי מר יורם שפירא היה המועמד היחיד לתפקיד במסגרת המכרז הפנימי, וכי מנהל אגף כוח אדם פנה לסמנכ"ל למינהל בבקשה לפטור את מר שפירא ממבחני התאמה ובעקבות כך לא נבדקו אם יש לו חלק מהכישורים הנדרשים לתפקיד.

כחלק מתנאי המכרז נדרש המועמד הזוכה לחתום על חוזה העסקה אישי. משרד מבקר המדינה מעיר כי עוד במאי 2005 קיבל מר שפירא תזכורת מחטיבת המינהל בדבר כהונתו באותה התקופה בתפקיד אחר מתוקף מינוי בפועל, ובה צוין כי אם בעתיד הוא ימלא תפקיד מתוקף מינוי קבע, מינוי זה כפוף לכך שיחתום על הסכם עבודה אישי.

רק בפברואר 2015 חתם מר שפירא על חוזה העסקה אישי לבכירים עם תוספת התאמות לצורך תנאי העסקתו. במועד זה הגישה הרשות את החוזה לאישור הממונה על השכר, אך במועד סיום הביקורת, ביוני 2016, טרם אושר החוזה.

סמנכ"ל הנדסה ותכנון - רפאל אלבו

סמנכ"ל הנדסה ותכנון הוא חבר בהנהלה הבכירה ונושא באחריות משותפת עם הסמנכ"ל ליישום הכללים המחייבים ברש"ת והנחיות המועצה. במסגרת תפקידו הוא אחראי לקידום, לניהול, לתכנון, לתיאום ולבקרה של תכניות הפיתוח באתרי רש"ת. תפקידו כולל, בין היתר, הצגת חלופות תכנוניות למקבלי ההחלטות ולהגשת המלצות לחלופות מועדפות בהיבטים של תקציב, משך ביצוע והיתכנות. כמו כן, הוא אחראי לשילוב היבטים סביבתיים בשלבי התכנון.

ביולי 2010 מונה מר רפאל אלבו על ידי ההנהלה הקודמת לסמנכ"ל הנדסה ותכנון באמצעות מינוי בפועל. ביולי 2011 אושרה הארכת המינוי בפועל של מר אלבו, ובטופס ההארכה נכתב כי המינוי מאושר עד לאיש המשורה במינוי קבוע באמצעות הליך מכרזי המתבצע בימים אלו. במסמכי רש"ת לא נמצאה בקשה מנומקת של הסמנכ"ל למינהל דאז בנושא, ולא נמצא פרוטוקול של ועדה הכולל נימוקים להארכת המינוי בפועל. באוגוסט 2011 שוב הוארך מינויו של מר אלבו עד ספטמבר שנה זו. בפברואר 2014 פנה מנהל אגף כוח אדם למחלקת משכורות וביקש להאריך את תקופת המינוי בפועל של כמה עובדים, ובהם מר אלבו.

יצוין כי מנהל אגף כוח אדם כתב לסמנכ"ל למינהל דאז בטופס ההארכה מיולי 2011 כי הוא מבקש את הארכת מינויו בפועל של מר אלבו עד להסדרת מינויו באמצעות מכרז וממליץ עליו.

ביולי 2011 פרסמה רש"ת מכרז פנימי לתפקיד סמנכ"ל הנדסה ותכנון. מעיון במסמכי המכרז עולה כי מר רפי אלבו היה המועמד היחיד לתפקיד במסגרת המכרז הפנימי. ביוני 2012 פרסמה רש"ת מכרז נוסף לתפקיד ובו נכתב כי פרסום זה מבטל את המכרז מיולי 2011. בתיק המכרז מיוני 2012 לא נמצאו מסמכים או תימוכין אחרים שסיבירו את ביטול המכרז מיולי 2011. באוגוסט 2014 פרסמה רש"ת עוד מכרז לתפקיד, ובו לא הייתה התייחסות למכרז השני שפורסם ביוני 2012, וכך לא נמצאו מסמכים או תימוכין אחרים שסיבירו את ביטול המכרז השני.

מעיון במסמכי המכרז מ-2014 עולה כי מר אלבו חתם על טופס שאלון אישי שהוגש לוועדה ביולי 2011. משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת רש"ת כי העובדה שגם לאחר פרסום שלושה מכרזים לתפקיד במועדים שונים, טופס המועמדות היחיד שהוגש הוא של מר אלבו, וגם הוא לא עודכן משנת 2011, אינה תקינה.

על פי סעיף 6 לנוהל גיוס ובחירה של עובדים, רש"ת לא תקבל לעבודה אדם אשר קרוב משפחתו עובד בה אלא רק בהתמלא בין היתר, התנאים האלה במצטבר: הוא המועמד המתאים למשרה והוא נבחר בהליך פומבי, שוויוני, ותחרותי; המנכ"ל אישר העסקתו לאחר שהיועץ המשפטי של הרשות אישר בחתימתו את תקינות ההליך הפומבי והסמנכ"ל למינהל פירט בכתב את קרובי המשפחה של המועמד המועסקים ברשות ואת תפקידיהם, וכן את הנימוקים לבחירה ונתן המלצתו לכך.

מעיון בשאלון האישי אותו מילא מר אלבו נמצא כי הוא הצהיר שגיסו עובד ברש"ת בחטיבת האחזקה. אף שהשאלון נבדק ונחתם על ידי מנהל אגף כוח אדם, לא נמצא במסמכי המכרז או במסמכי רש"ת בכלל אזכור לכך כי המנכ"ל אישר את העסקתו לאחר שהיועץ המשפטי אישר בחתימתו את תקינות ההליך הפומבי, והסמנכ"ל למינהל פירט בכתב את קרובי המשפחה ואת הנימוקים לבחירה.


כחלק מתנאי המכרז נדרש המועמד הזוכה לחתום על חוזה העסקה אישי. מעיון בפרוטוקול המכרז עולה כי גם במהלך דיוני הוועדה נשאל מר אלבו בנוגע לחוזה האישי, ואף הצהיר כי אם ייבחר לתפקיד יחתום על חוזה אישי.

משרד מבקר המדינה מעיר לרש"ת כי קליטת סמנכ"ל הנדסה ותכנון נעשתה שלא על פי נוהל גיוס ובחירה של עובדים. בנובמבר 2014 חתם מר אלבו על חוזה העסקה אישי לבכירים עם התאמות שהוא ביקש לבצע לצורך תנאי העסקתו. במועד זה מסרה הרשות את החוזה לאישור הממונה על השכר, אך במועד סיום הביקורת, ביוני 2016, טרם אושר החוזה.

מנהל נתב"ג - מר שמואל זכאי

מנהל נמל התעופה בן-גוריון הוא חבר קבוע בהנהלת רש"ת, ונושא באחריות המקצועית לניהול ולפעולתו התקינה של נתב"ג. כן עליו לוודא כי פעילות הנמל מבוצעת כחוק, ובהתאם להסכמי העבודה, נוהלי רש"ת והאסטרטגיה הארגונית והתקציבית.

בשנת 2011 מונה מר שמואל זכאי על ידי ההנהלה הקודמת של הרשות למנהל נתב"ג באמצעות מינוי בפועל, לשם מילוי המשרה באופן מידי. בראשית אוקטובר 2013, כשנתיים לאחר המינוי הזה, פרסמה הנהלת רש"ת הודעה לעובדים בדבר הקמת ועדת איתור לבחירת מועמד לתפקיד מנהל נתב"ג. בהודעה זו צוין, בין היתר, כי הליך הבחירה ייעשה באמצעות ועדת איתור בראשות המנכ"ל, ולא באמצעות מכרז, וכי המינוי ייעשה על ידי מועצת הרשות בהמלצת המנכ"ל ובאישור שר התחבורה.



 ליו"ר הוועדה מונה
 מנכ"ל רש"ת, הממונה
 הישיר על מר זכאי
 בשנתיים האחרונות
 בתפקידו כמנהל
 נתב"ג בפועל. עוד
 נמצא כי אחד מנציגי
 הציבור בוועדה זו היה
 הממונה הישיר על מר
 זכאי בעבר

מעיון ברשימת חברי ועדת האיתור עולה כי ליו"ר הוועדה מונה מנכ"ל רש"ת, הממונה הישיר על מר זכאי בשנתיים האחרונות בתפקידו כמנהל נתב"ג בפועל. עוד נמצא כי אחד מנציגי הציבור בוועדה זו (להלן – נציג ציבור א') היה הממונה הישיר על מר זכאי בעבר, הן בתפקידו כמנהל נתב"ג בפועל, והן בתפקידו הקודמים ברש"ת. כמו כן, אף על פי שהסמנכ"ל למינהל נרשם כחבר ועדה האיתור בהודעה שהוציא מנכ"ל רש"ת למועצת המנהלים באוגוסט 2013, כיהן במקומו נציג אחר.

הרשות הסבירה בתשובתה כי השינוי נבע מצאתו של מר וידל לחופשה ללא תשלום במסגרת התמודדותו לתפקיד ראש העיר רמלה ומסיבה זאת החליף אותו נציג אחר. כמו כן, הנהלת הרשות ציינה כי המועצה הייתה מודעת בזמן אמת על הרכב הוועדה שכן היעדרותו של הסמנכ"ל למינהל הייתה ידועה.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת רש"ת כי הרכב ועדת האיתור, שכלל שני חברי ועדה שהיו מנהלים ישירים של המועמד בעת מילוי התפקיד בפועל, היה עלול לפגוע באובייקטיביות שלה. זאת ועוד, משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל על כך שהרכב הוועדה היה שונה מההרכב שעליו הוא דיווח למועצת הרשות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת הרשות לעדכן בכתב את המועצה על כל שינוי בהרכב הוועדה.

במהלך דיוני ועדת הבחנים ציין המנכ"ל כי בוצע סינון מועמדים, ונבדקו תצהירים בנוגע לקרובי משפחה ולמסמכי המכרז הנוספים. עוד ציין המנכ"ל כי יש מועמד אחד בלבד, אף שיכלו להיות עוד מועמדים, וכי מצב זה נוצר מכיוון שמר זכאי מכהן בתפקיד בפועל בשנתיים האחרונות. עוד הוסיף המנכ"ל כי במצב רגיל היה צריך לשקול לצאת למכרז פומבי משום שניגש רק מועמד אחד, אך הוא אינו רואה צורך בכך מכיוון שבשנתיים האחרונות מר זכאי מכהן כמנהל נתב"ג בפועל והוא מתפקד על הצד הטוב ביותר. נוסף על כך, נציג ציבור א' ציין כי בתקופת עבודתו ברש"ת הוא היה מעורב בהליך מינוי של מר זכאי למנהל נתב"ג בפועל.

בהמשך הדיון קבעה הוועדה את הקריטריונים שעל פיהם ישקלו חברי הוועדה את ציון המועמד היחיד. נמצא כי הקריטריונים שקבעה הוועדה לא כללו לפחות שלוש מדרישות התפקיד שצוינו בהודעת ועדת האיתור לכלל העובדים, ובהן: ניסיון ניהולי בכיר של שבע שנים, שלוש שנים מהן לפחות בתחום הנוגע לתפקיד; כושר ביטוי בעברית בכתב ובעל פה ברמה גבוהה; וידיעת השפה האנגלית. עוד נמצא כי המועמד לא נדרש לגשת למבחן של מכון מיון חיצוני, אף שכל מועמד לעבודה ברש"ת גם לתפקידים הזוטרים ביותר נדרש לגשת למבחן זה.

נמצא כי בטופס בקשת המועמדות של מר זכאי חסרים חוות הדעת של הממונה הישיר, אישור המועמד כי ראה את חוות דעתו של הממונה הישיר וחתימתו על כך, חתימת אגף משאבי אנוש המאשרת את שלמות המסמכים, וחתימות של המועמד בעניין הגשת המועמדות.



במאי 2014 כתב מר אלי פרום לסמנכ"ל למינהל כי למיטב הבנתו הוא המועמד היחיד שעבר את תנאי הסף, ולכן הוא מבקש לכנס בהקדם את ועדת הבוחנים לשם אישור מינויו לתפקיד

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת רש"ת כי בהליך בחירתו של מנהל נתב"ג היו ליקויים שונים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה להנהלת רש"ת כי ועדת האיתור לא פעלה לאתר מועמדים נוספים לתפקיד, ובכך סטתה מתפקידה העיקרי - איתור המועמד הטוב ביותר מבין מבחר אפשרויות. יצוין כי חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול הסופי של ועדת הבוחנים.

מינוי ראש מטה מנכ"ל - מר אלי פרום

עוזר בכיר-ראש מטה מנכ"ל (להלן - רמ"ט), הוא יד ימינו של המנכ"ל וכן חבר קבוע בהנהלת רש"ת. בסמכותו, בין היתר, להעביר את החלטות המנכ"ל לביצוע, לתאם בשם המנכ"ל בין גורמי ההנהלה בעניין ביצוע פרויקטים, לייצג את המנכ"ל בנושאים שונים בפני גורמי חוץ וגורמי פנים.

בנובמבר 2011, עם סיום תפקידו של העובד שמילא את המשרה עד אז, התפנתה ברשות משרת רמ"ט מנכ"ל. סמוך למועד הזה כתב הסמנכ"ל למינהל דאז כי בשל חשיבות המשרה ומרכזיותה ועד לפרסום מכרז למשרה שהתפנתה, עולה הצורך לאיישה מיד בעובד מתאים על פי לדרישות התפקיד, וכי המינוי יהיה לשנה, או עד איוש המשרה בעובד קבוע (המוקדם מבניהם). בנובמבר 2011 נבחר מר אלי פרום על ידי ההנהלה הקודמת של הרשות לרמ"ט מנכ"ל במינוי בפועל.

רק לאחר שנתיים, בנובמבר 2013, פרסמה רש"ת מכרז פנימי למשרה. במאי 2014 כתב מר אלי פרום לסמנכ"ל למינהל כי למיטב הבנתו הוא המועמד היחיד שעבר את תנאי הסף, ולכן הוא מבקש לכנס בהקדם את ועדת הבוחנים לשם אישור מינויו לתפקיד.

בפועל התכנסה ועדת הבוחנים רק במרץ 2015, שנה וארבעה חודשים לאחר מועד פרסום המכרז, ושלוש שנים וחצי לאחר כניסתו של מר פרום לתפקיד מתוקף מינוי בפועל. בתיק המכרז לא נמצאו מסמכים או תימוכין המסבירים את האיחור בקיום המכרז.

עיון בטופסי המכרז העלה כי מר אלי פרום היה המועמד היחיד שעמד בתנאי הסף. בהתאם לסעיף 7.3.1 לנוהל גיוס ובחירה של עובדים, מועמד יחיד למשרה מחויב במילוי טופס הצהרה על אודות זיקה אישית עסקית או פוליטית שיש לו לשר משרי הממשלה, להנהלת הרשות או למי מחברי מועצת הרשות, ואם יש לו זיקה כאמור עליו לפרט אותה. הביקורת העלתה כי מר פרום לא מילא טופס הצהרה כאמור.

יצוין כי הרשות הסבירה בתשובתה כי אי מילוי טופס הצהרה נבעה מטעות אנוש, כי למר פרום אין אף אחת מהזיקות האמורות, וכי הנושא תוקן.

מעיון בפרוטוקול המכרז עולה כי הוועדה לא בחנה אם המועמד עומד בדרישות העיקריות לתפקיד ולא דנה בחוות הדעת של כל אחד מחבריה לגבי המועמד. בפרוטוקול הוועדה נכתב כי הוועדה רואה במר פרום מועמד ראוי ובחרה בו לראש מטה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהליך הבחירה של מר פרום לתפקיד ראש מטה מנכ"ל נפלו ליקויים מהותיים והנהלת רש"ת לא ניהלה תהליך שוויוני ותקין.

מינוי באמצעות מכרזים חיצוניים לתפקידי חברי הנהלה

מינוי הממונה על ההסברה, הפרסום, הדוברות, המיתוג והיחסים הבין-לאומיים - מר עופר לפלר

בדצמבר 2012 פרסמה רש"ת מכרז חיצוני למשרת הממונה על ההסברה, הפרסום, הדוברות, המיתוג והיחסים הבין-לאומיים ברש"ת. למכרז ניגשו 58 מועמדים, ולאחר שלב מיון נוסף נשלחו 10 מועמדים למכון מיון חיצוני והתייצבו בפני ועדת הבחונים.

בוועדת הבחונים היו חמישה חברים: מנכ"ל רש"ת מר יעקב גנות - שהיה יו"ר הוועדה, הסמנכ"ל למינהל מר מיכאל וידל ועוד שלושה נציגי ציבור. מעיון בקורות חייו של המועמד הנבחר מר עופר לפלר, עולה כי בשנים 2002-2003 הוא שימש דובר מינהלת ההגירה במשטרת ישראל, בזמן שמנכ"ל רש"ת כיום כיהן בתפקיד ראש מינהלת ההגירה. עוד עולה כי בשנים 2003-2006 שימש מר לפלר דובר שירות בתי הסוהר, בזמן שמנכ"ל רש"ת כיום כיהן בתפקיד נציב שירות בתי הסוהר. בסך הכול עבדו מנכ"ל רש"ת מר יעקב גנות והדובר הנבחר יחד כשש שנים. מעיון בפרוטוקול הוועדה עולה כי מנכ"ל רש"ת ציין גילוי נאות כי הוא מכיר את מר לפלר והחליט שלא ישאל אותו שאלות בזמן הופעתו לפני הוועדה. יצוין כי אף שרשימת המועמדים הייתה ידועה מראש, לא פנה המנכ"ל לקבל חוות דעת משפטית שתנחה אותו בנושא ולא דיווח לגורמים המשפטיים על ניגוד העניינים לכאורה שבו הוא נמצא בהליך זה.

הנהלת רש"ת השיבה ביוני 2016 למשרד מבקר המדינה כי אין כל יסוד משפטי לטענה כי ההכרות המוקדמת בין המנכ"ל למר לפלר, כאשר מר לפלר כיהן תחת המנכ"ל במינהלת ההגירה או בשירות בתי הסוהר, יש בה כדי להטיל פגם בהשתתפות המנכ"ל כיו"ר ועדת הבחונים או כדי להקים ניגוד עניינים או כדי לחייב קבלת חוות דעת משפטית בעניין.

לדעת משרד מבקר המדינה, עבודתם המשותפת במשך שנים רבות של המנכ"ל עם המועמד הנבחר הציבה את המנכ"ל במצב של חשש לניגוד עניינים לכאורה בהיותו יו"ר ועדת הבחונים. היכרות מקצועית ועבודה משותפת במשך שנים רבות עלולה לפגוע בקיומו של הליך שוויוני ותקין, ולכן מוטב היה לו היה המנכ"ל פונה לקבל חוות דעת משפטית כיצד לנהוג.

בפברואר 2013 ראינה ועדת הבחונים את המועמדים הסופיים ובחרה במר עופר לפלר לתפקיד.

מעיון בתוצאות המבחנים במכון מיון חיצוני עולה כי שלושה מהמועמדים קיבלו הערכות גבוהות והמלצה חיובית לתפקיד ביחס להערכה שקיבל מר לפלר. מפרוטוקול הוועדה עולה כי לא נרשמו בו הקריטריונים שלפיהם דירגו חברי הוועדה את המועמדים וגם לא מסקנות הדיון שהתקיים לגבי כל אחד מהם. חברי הוועדה דירגו בציונים משוקללים רק את שני המועמדים המובילים לדעתם.

הנהלת רש"ת השיבה ביוני 2016 למשרד מבקר המדינה כי מבחני ההתאמה של מכון המיון החיצוני הם כלי תומך החלטה המסייע לוועדת הבחנים, אולם אינו מחייב וממילא אין בו כשלעצמו כדי להכריע את הכף באשר לבחירת המועמד המתאים למשרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, במכרזים חיצוניים שבהם יש ריבוי מועמדים וכישוריהם אינם ידועים לוועדת הבחנים, יש ערך רב לתוצאת מבחני המיון, ולכן היה על הוועדה לתת להן משקל ראוי.

באפריל 2014, כשנה לאחר כניסתו של מר לפלר לתפקיד, החליט המנכ"ל לשנות את תקן ההיררכיה של התפקיד, מהיררכיית ממונה, להיררכיית מנהל חטיבה. בעקבות השינוי הזה, עודכן שכרו של מר לפלר משכר בשיעור של 75% משכר מנכ"ל לשכר בשיעור של 80% משכר מנכ"ל. בנימוקים לשינוי ציין ראש מטה המנכ"ל בפנייתו לסמנכ"ל למינהל כי בשל אופי התפקיד, המוערך בשעות שמעבר לשעות העבודה המקובלות והמצריך זמינות של 24 שעות ביממה, החליט מנכ"ל רש"ת לשנות את התקן.

הנהלת רש"ת השיבה ביוני 2016 למשרד מבקר המדינה כי מדובר בהחלטה שהתקבלה מסיבות ענייניות בשים לב לכך שעל אף הגדרת התפקיד הממונה על הדוברות כוללת עבודה מעבר לשעות העבודה המקובלות, שכר המשרה הוערך כנמוך מהדרישות המצופות ממנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגם ששינוי תקן משרה הוא בסמכותו של המנכ"ל, לא נמצאה ההצדקה לשנות את התקן המשרה האמורה מאחר שהנימוקים בגינם שונתה המשרה היו ידועים במועד פרסום המכרז.

מינוי הסמנכ"ל למינהל - מר מיכאל וידל

מר מיכאל וידל מועסק ברשות בתפקיד סמנכ"ל למינהל מאוקטובר 2012. הוא מונה לתפקיד אחרי שזכה במכרז פומבי, ועם מינויו חתם על חוזה אישי עם רש"ת לחמש שנים. מר וידל היה פעיל במפלגת הליכוד במשך שנים רבות, ואף כיהן בפועל בתפקיד יו"ר סניף הליכוד ברמלה. בשנת 2013 הוא היה מועמד הליכוד בבחירות לראשות עיריית רמלה, ומאז ועד היום הוא ראש האופוזיציה במועצת העיר רמלה.

מטעם הליכוד⁵. כמו כן היה מר וידל בשנים 2009-2010 ראש לשכתו של שר התחבורה מר ישראל כץ, ובשנים 2009-2011 הועסק מר וידל ברשות המסים.

ביולי 2012 פרסמה רש"ת מכרז חיצוני לתפקיד סמנכ"ל למינהל וארגון. ועדת הבחונים לתפקיד התכנסה באוקטובר 2012. חברי ועדת הבחונים היו מנכ"ל רש"ת - ששימש יו"ר הוועדה, סמנכ"ל למסחר, ושלושה נציגי ציבור. מזכיר הוועדה היה מנהל אגף כוח אדם, והיועץ המשפטי של רש"ת היה משקיף. משרד מבקר המדינה מעיר כי בשנים 2009-2010 בתקופה שבה שימש מר וידל ראש לשכתו של שר התחבורה שימש מנכ"ל רש"ת בתפקיד מנכ"ל משרד התחבורה, ומכאן שמטבע הדברים התקיימה היכרות קודמת ביניהם שנבעה מקשרי עבודה בין לשכת השר ולשכת מנכ"ל משרדו. למרות עובדה זו, לא פנה מנכ"ל רש"ת לייעוץ המשפטי כדי לקבל חוות דעתו בעניין.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות האלה היה ראוי שמנכ"ל רש"ת, בהיותו ראש ועדת הבחונים לתפקיד, יבקש חוות דעת משפטית ויפעל על פיה.

מיד עם כניסתו של מר וידל לתפקיד בשנת 2012 עתר ועד הט"מ⁶ ברש"ת לבית הדין האזורי לעבודה נגד בחירתו של מר וידל לתפקיד. בין היתר, טען הוועד בעתירתו את הטענות האלה: הליך המכרז נעשה למראית עין, ובחירתו של מר וידל הייתה ידועה מראש; למר וידל אין ניסיון המתאים לתפקיד, וועדת הבחונים התעלמה מדרישות הסף; את הסינון הראשוני עשו חברי הוועדה ולא כמתחייב מנוהלי רש"ת; חלק מדיוני הוועדה לא תועד בפרוטוקולים.

בית הדין לעבודה קבע בהחלטתו מאוגוסט 2013 כי בעבודת ועדת הבחונים נפלו הכשלים האלה: אי-עמידה בנהלים; הוועדה לא קבעה קריטריונים להשוואת המועמדים הסופיים; המועמדים לא נוקדו; לא נכתבו פרוטוקולים בכל שלבי הסינון; נותרו סימני שאלה בעניין נימוקי חברי הוועדה לבחירת המועמד. בסיכומו של דבר קבע בית הדין כי הליקויים האלה מצדיקים להורות על ביטול המכרז, חייב את רש"ת לקיים מכרז חדש בתוך 30 יום. בית המשפט לא פסל את מר וידל מהגשת מועמדותו בהליך החדש.

בעקבות ערעורים שהגישו הצדדים על פסק הדין מאוגוסט 2013, התקיים במרץ 2014 דיון בבית הדין הארצי לעבודה. בהסכמת הצדדים ניתן פסק דין, ולפיו בתוך 30 יום יפורסם מכרז חיצוני חדש, וייעשה כל הנדרש כדי שהבחירה על פיו תושלם בהקדם האפשרי. בעקבות החלטה זו פרסמה רש"ת מכרז חדש באפריל 2014. למכרז הגישו את מועמדותם 90 מועמדים, ובהם מר וידל, ובאוגוסט 2014 קבעה ועדת מיון כי 15 מהם יופנו למבחני מיון חיצוניים.

עם זאת, ביוני 2014 הודיע היועץ המשפטי של רש"ת כי התקדמות המכרז מתעכבת משום שנש"ם מבצעת בדיקה מטעמה לגבי טענות שהועלו בעניין פעילותו הפוליטית

5 על פי הרישומים של עיריית רמלה בינואר 2016.

6 ועד ההנדסאים, הטכנאים והמהנדסים ברשות שדות התעופה.



בית הדין לעבודה
פסק בעתירה זו כי
מדובר בנסיבות
המקנות למר וידל
עדיפות ברורה על פני
יתר המועמדים, וכי
נסיבות אלה מקשות
על קיום הוראות
הנוהל אשר תכליתן
"להבטיח התאמה של
העובדים הנבחרים
לתפקידם, תוך
שמירה על פומביות,
שוויוניות, ותחרותיות
ומקצועיות ההליך"

של מר וידל⁷, וכל עוד לא הסתיימה הבדיקה הזאת, לא יקודמו הליכי המכרז כדי שלא לפגוע בזכותו של מר וידל להציג את מועמדותו. יצוין כי עמדת נש"ם, כפי שעולה ממכתב לרש"ת מדצמבר 2015, היא כי קיום חקירה נגד המועמד אינה מונעת את התמודדותו במכרז.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העיכובים בהשלמת הליכי המכרז בטענה שמר וידל אינו יכול להשתתף בו עקב הליכי הבירור נגדו בנש"ם, אף שנש"ם עצמה לא פסלה את השתתפותו במכרז. יצוין כי בכל תקופת הדחייה המשיך מר וידל לכהן בתפקיד.

הרשות ציינה בתשובתה כי פרסמה מכרז חדש בתוך 30 יום כפי שהוסכם ונקבע בבית הדין לעבודה, וכי הסיבה לעיכוב המכרז הייתה המשך ההליכים המשפטיים.

ביוני 2015 עוד לפני התכנסות ועדת הבחונים, עתר ועד הט"מ לבית הדין האזורי לעבודה בטענה שהליך המיון הראשוני שנעשה במסגרת המכרז השני מאפריל 2014 היה לקוי ביסודו וכי וכל תכליתו הייתה להכשיר את בחירתו החוזרת של מר וידל לתפקיד. עוד טען הוועד כי הרכב ועדת המיון היה פסול, וכי הוועדה פסלה מועמדים ראויים בטענה שאינם עומדים בתנאי הסף.

בית הדין לעבודה פסק בעתירה זו כי מדובר בנסיבות המקנות למר וידל עדיפות ברורה על פני יתר המועמדים, וכי נסיבות אלה מקשות על קיום הוראות הנוהל אשר תכליתן "להבטיח התאמה של העובדים הנבחרים לתפקידם, תוך שמירה על פומביות, שוויוניות, ותחרותיות ומקצועיות ההליך". כמו כן קבע בית הדין לעבודה, כי הליך המיון הראשוני היה פגום, ובמסגרתו נפסלו מועמדים בכירים וראויים ביותר בלא הצדק של ממש, באופן שאיננו יכול שלא לעורר חשד שמא הדבר נעשה בכוונת מכוון. בעניין הניסיון של מר וידל, קבע בית הדין לעבודה כי ועדת המיון הגיעה למסקנה שמר וידל הוא בעל ניסיון של 5 שנים בניהול כוח אדם ובניהול מ"מ ביחסי עבודה בדרג הבכיר, אך בפועל מר וידל מעולם לא החזיק בתפקיד בתחום ניהול משאבי אנוש, ולזכותו לכל היותר שתי שנות ניסיון בתחום. באשר לשלב המיון השני, פסק בית המשפט כי הקריטריונים שאימצה הוועדה שירתו את מועמדותו של מר וידל, וגם אם אין הוכחה שהוועדה שקלה שיקולים זרים ובחרה מראש קריטריונים שיכשילו מועמדים מובילים ויקדמו את מר וידל, הרי שבפועל מלאכת הסינון שביצעה הוועדה הביאה לפסילתם של מועמדים עתירי ניסיון ויכולות, תוך העדפתו של מר וידל, שניסיונו התעסוקתי המרכזי הוא בתחומים שאינם רלוונטיים למשרה הנדונה.

בסופו של דבר פסק בית הדין האזורי לעבודה כי הליכי המכרז יימשכו, כי חלק מהמועמדים שנפסלו יוזמנו להמשך התהליך, וכי רש"ת תפעל במידת הצורך בהתייעצות עם הגורמים המתאימים על מנת להבטיח כי חברי ועדת המכרז שימונו, ונציגי הציבור בפרט, יהיו נעדרי זיקה למי מהמועמדים.

7 הליך זה בדק את כשירותו להגיש מועמדות למועצת העיר רמלה בד בבד עם כהונתו בתפקיד ניהולי ברש"ת.

בדצמבר 2015 התכנסה ועדת הבוחנים פעם נוספת לבחירת מועמד לתפקיד סמנכ"ל למינהל, והחליטה לבחור שוב במר וידל לתפקיד הסמנכ"ל למנהל. נכון למועד סיום הביקורת, יוני 2016, הוגשה לבית הדין עתירה נוספת בנושא; במועד הביקורת ההליך עדיין תלוי ועומד.

עוד מצא משרד מבקר המדינה כי לצד עבודתו ברש"ת מר וידל עדיין מועסק ברשות המסים ושוהה בחופשה ללא תשלום יותר משלוש שנים. על פי כללי התקש"ר היה עליו עם הצגת מועמדותו למועצת עיריית רמלה להתפטר גם מרשות המסים.

הליך בחירת סמנכ"ל מנהל וארגון נמשך שנים רבות, והיה מלווה בליקויים רבים שבאו לידי ביטוי בפסיקת בתי הדין לעבודה. תפקידו המרכזי של סמנכ"ל מנהל וארגון בגיוס עובדים חדשים ואחריותו להבטיח הליכים שוויוניים תקינים המבוססים על שיקולים ענייניים נפגעת אם יש חשש על תקינות מינויו.

מינויים נוספים ברשות שדות התעופה

מינוי מנהל נמל התעופה אילת

על פי סעיף 22(ב) בחוק רש"ת, המועצה תמנה את מנהלי שדות התעופה של רש"ת באישור שר התחבורה ולאחר שהובאו לפנייה המלצות מנהל הרשות. בישיבת הנהלה שהתקיימה באפריל 2008 עדכן המנכ"ל דאז את הנהלת הרשות כי מנהל נמל התעופה אילת מסיים את תפקידו, וכי בכיר א' ימונה למנהל נמלי התעופה אילת ועובדה במינוי בפועל. עוד אמר המנכ"ל דאז כי המינוי הקבוע לתפקיד מותנה באישור מועצת רש"ת ושר התחבורה.

במאי 2008 הכין היועץ המשפטי של רש"ת נייר עמדה בנושא הליך בחירת מנהל לנמל התעופה אילת. במסמך זה כתב היועץ המשפטי, בין היתר, כי יש לוודא שהליך הבחירה ייעשה בשקיפות וכי ישמרו בו עקרונות דיני המכרזים, דהיינו שוויון הזדמנויות ובחירת המועמד הטוב ביותר, כל זאת מתוקף חובתה של הרשות בהיותה נאמן ציבור. עוד נכתב במסמך הזה כי ועדת איתור היא אמצעי ראוי ומיטבי לאיתור המועמדים הטובים והמקצועיים ביותר.

מעיון בפרוטוקול ועדת האיתור עולה כי הוועדה איתרה רק שני מועמדים, וכי רק הם התייצבו לפנייה בשלב הסופי. שני המועמדים היו עובדי רש"ת.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הוועדה לנסות לאתר גם מועמדים חיצוניים מתאימים כדי שייצגו את מועמדותם.

בסיכומה של הישיבה בחרה ועדת האיתור בבכיר א' בשל ניסיונו בניהול ובתפקידים שמילא. עוד פירטה הוועדה כי היא בחרה בבכיר א' בשל כישוריו הרבים ובשל ניסיונו הרב, לרבות השכלתו בתחומי הניהול.

מעיון במסמכי רש"ת עולה כי המועצה אישרה את ההמלצה של ועדת האיתור מיולי 2008 רק בישיבתה ביוני 2015. אישור שר התחבורה למינוי נשלח ליו"ר המועצה רק בנובמבר 2015, יותר משבע שנים לאחר התכנסותה של ועדת האיתור. מכאן שבפועל לא ניתנו למינוי האישורים הדרושים לפי חוק רש"ת - אישור המועצה ואישור השר.

מינוי מנהל חטיבת תפעול ומבצעי קרקע - מר דני עומר

מנהל חטיבת תפעול ומבצעי קרקע הוא חבר בהנהלת נתב"ג ושותף בקביעת יעדים, מדיניות וביישומם. במסגרת תפקידו הוא אחראי לתפעול השוטף של המערכות התפעוליות והמבצעיות בתחומי השטח האווירי ובתחומי הטרמינל. כמו כן, הוא אחראי למתן שירותי קרקע למטוסים ולחברות תעופה, וכן לתקינות הציוד התפעולי שבאחריות היחידות התפעוליות.

סעיף 5.1.3 לנוהל איוש משרה במינוי בפועל קובע כי מינוי בפועל מותנה בעמידה בתנאים המצטברים האלה: (א) סעיף 5.1.3.1 - העובד המתמנה בפועל עומד בדרישות ההשכלה והניסיון של המשרה שלה הוא מתמנה, או שהוא היה רשאי להציג את מועמדותו במכרז פנימי למשרה האמורה; (ב) סעיף 5.1.3.2 - דרגת העובד המתמנה בפועל אינה נמוכה מהדרגה הנמוכה ביותר הצמודה למשרה שלה הוא מתמנה בפועל ביותר משתי דרגות. אם למרות האמור לעיל, לא נמצא עובד העומד בכל התנאים הנקובים מעלה וחיוני שתפקידי המשרה ימולאו ללא דיחוי, אפשר למנות במינוי בפועל עובד העומד בתנאי שבסעיף 5.1.3.1 גם אם הוא אינו עומד בתנאי האמור בסעיף 5.1.3.2 לעיל, לתקופה של שנה אחת לכל היותר.

ביוני 2011 מונה מר דני עומר על ידי ההנהלה הקודמת במינוי בפועל לתפקיד מנהל חטיבת תפעול ומבצעי קרקע. במכתב ההמלצה למינוי כתב הסמנכ"ל למינהל דאז כי הוחלט על איוש זמני של המשרה, ולאחר שנבחנו כמה אפשרויות הוחלט כי מר עומר הוא המועמד המתאים ביותר. עוד צוין במכתב זה כי המועמד עומד בכל דרישות התפקיד, למעט התואר האקדמי, ואולם בשל חיוניות איוש התפקיד מיד אפשר למנותו גם בהיעדר התואר, לפי סעיף 5.1.3 לנוהל איוש משרה במינוי בפועל.

הנהלת הרשות ציינה בתשובתה כי מאחר שכניסתו של מר עומר לתפקיד הייתה פתאומית, ההחלטה למנותו אף מבלי שעמד בדרישות ההשכלה לתפקיד, אינה מהווה סטייה חמורה מנוהל מינוי בפועל ולכן יש לבחון את הדברים בהקשר הנסיבתי ולא רק לאור הוראות הנוהל.

משרד מבקר המדינה מעיר לסמנכ"ל למינהל דאז שדבריו אינם תואמים את הנוהל, ושמינויו של מר עומר נעשה בניגוד לסעיף 5.1.3 לנוהל איוש משרה במינוי בפועל, מאחר שהוא לא עמד בתנאי העיקרי - דרישות השכלה.

באוקטובר 2011 פרסמה רש"ת מכרז פנימי לתפקיד מנהל חטיבת תפעול ומבצעי קרקע. מעיון בדרישות הסף לתפקיד כפי שפורסמו במסגרת המכרז עולה כי הן כוללות תואר אקדמי בתחום רלוונטי, ניסיון ניהולי של שבע שנים לפחות בתחום



מעיון בנתוני האישיים של מר עומר עולה כי הוא אינו עומד בכמה מתנאי הסף לתפקיד, ובהם השכלה וניסיון ניהולי. למרות אי-העמידה בתנאי הסף לא פסל אגף משאבי אנוש את מועמדותו לתפקיד. עוד עולה כי המועמד לא נשלח למבחני מיון במכון חיצוני לצורך קבלת הערכה תומכת החלטה כפי שהרשות נוהגת גם בנוגע בתפקידים הזוטרים ביותר, ומכאן שלא נבחנה עמידתו בחלק מהקריטריונים לתפקיד. זאת ועוד, מר עומר לא חתם על טופס ההצהרה בדבר זיקה אישית, עסקית או פוליטית.

מעיון בפרוטוקול המכרז עולה כי הוועדה לא בחנה אם מר עומר עומד בדרישות העיקריות לתפקיד. בפרוטוקול לא צוינה חוות הדעת שקיבל המועמד מכל אחד מחברי הוועדה, ואף לא נמצא הציון שקיבל מחברי הוועדה בכל אחד מהקריטריונים לתפקיד. בפרוטוקול נכתב כי הוועדה רואה במר עומר מועמד מתאים לתפקיד ולכן בחרה בו. עוד נכתב בפרוטוקול כי על המועמד להשלים את לימודיו האקדמיים בתוך שלוש שנים. יצוין כי עד מועד סיום הביקורת לא השלים המועמד את לימודיו האקדמיים.

במאי 2014 כתב מר עומר למנהל נתב"ג כי אחיו יחל לעבוד כמנהל תחנת ישראל של חברת אל על, וביקש להימנע מטיפול בחברה זו במסגרת תפקידו אם יש חשש כי יימצא בניגוד עניינים. מכתב זה אף נשלח ליועץ המשפטי לרש"ת. למרות הדיווח הזה, החליטה הנהלת רש"ת באפריל 2015 לקדם את מר עומר בהעברה רוחבית לתפקיד מנהל תורן בנתב"ג (ראו להלן) - תפקיד מורכב הכולל עבודה רבה מול חברות התעופה ובעיקר מול חברת אל על, המחזיקה בנתח הפעילות העיקרי בנתב"ג. החפיפה של מר עומר לקראת כניסתו לתפקיד הייתה מתוכננת לראשית שנת 2016.

הביקורת העלתה כי הנהלת רש"ת אישרה את מינויו של מר עומר לתפקיד מנהל חטיבת תפעול ומבצעי קרקע ואף קידמה אותו לתפקיד מנהל תורן בנתב"ג למרות החשש לניגוד עניינים במילוי התפקיד הזה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת הרשות לערוך בהקדם הסדר למניעת ניגוד עניינים לגבי תפקידו העתידי של מר עומר.

מינוי מנהלים תורנים לנתב"ג

תפקיד מנהל תורן בנתב"ג נועד להבטיח ניהול שוטף ורצוף של נתב"ג במרבית ימות השנה, 24 שעות ביממה. המנהל התורן נותן מענה הן ליחידות רש"ת בנתב"ג ומחוצה לו, והן לגורמי חוץ הפועלים בנתב"ג ומול גורמים של רש"ת. למעשה, המנהל התורן הוא נציגו של מנהל נתב"ג בשטח בהיעדרו, ובסמכותו לפקח על הגורמים השונים במרחב נתב"ג ולנהל אותם, להפעיל אמצעים למיניהם, לדאוג



עלות העסקתם
הממוצעת של
המנהלים התורנים
בשנים 2012-2013
הסתכמה בקרוב ל-
75,000 ש"ח בחודש,
וכי המנהלים התורנים
נמנים עם צמרת
המשתכרים מבין
עובדי רש"ת

לרמת שירות הולמת, לטפל בענייני בטיחות, וביטחון ולפתור בעיות. יש לציין כי לתפקיד זה יש יתרונות רבים על פני תפקידים אחרים. מעיון בדוח הממונה על השכר עולה כי עלות העסקתם הממוצעת של המנהלים התורנים בשנים 2012-2013 הסתכמה בקרוב ל-75,000 ש"ח בחודש, וכי המנהלים התורנים נמנים עם צמרת המשתכרים מבין עובדי רש"ת.

בתקן היחידה נקבעו חמש משרות של מנהלים תורנים. מעיון בנתוני מי שמשמשים כיום בתפקיד המנהלים התורנים עולה כי כולם קיבלו את התפקיד בעקבות מינוי של הנהלת רש"ת או במסגרת העברת רוחב, ולא בהליך מכריזי מסודר.

על פי נוהל העברת רוחב של רש"ת, אשר מבוסס על הנקבע בתקשי"ר בעניין "העברה בתוך המשרד" ו"העברה ממשרד למשרד", היררכיית המשרה שבה משובץ העובד ודרגת התקן הגבוהה ביותר הצמודה למשרה זו צריכות להיות זהות או גבוהות מהיררכיית המשרה ודרגת התקן הגבוהה הצמודה למשרה אליה מועבר העובד.

נמצא כי בשלוש מחמש המשרות שנקבעו בתקן מועסקים כיום עובדים שהתפקיד הקודם שלהם היה מצוי נמוך יותר בהיררכיה בארגונית. לפיכך מינויים בהליך של העברת רוחב על ידי ההנהלות הקודמות היה בניגוד לנוהל הרשות.

מעיון במסמכי רש"ת עולה כי במרץ 2015 פנה מנהל נתב"ג מר שמואל זכאי לסמנכ"ל למינהל בנוגע למינויו של מר דני עומר לתפקיד מנהל תורן, וציין כי אפשר להעבירו בהעברה רוחבית, וכן כי יש להיערך למינוי נוסף למשרה שמתפנה. בהמשך לבקשה זו, כשלושה שבועות לאחר שזכה מר אלי פרום במכרז פנימי לתפקיד ראש מטה מנכ"ל, ראיין אותו הסמנכ"ל למינהל לשם העברתו בהעברה רוחבית לתפקיד מנהל תורן בנתב"ג.

ביוני 2015 פנה הסמנכ"ל למינהל למר דני עומר, ששימש מנהל חטיבת תפעול ומבצעי קרקע (ראו לעיל), ולמר אלי פרום, ששימש ראש מטה מנכ"ל (ראו לעיל), בנוגע להעברתם לתפקיד מנהל תורן בהעברה רוחבית. בפנייתו למר עומר ולמר פרום כתב הסמנכ"ל למינהל כי על פי סמכותו המוגדרת בנוהל העברה רוחבית, ולאחר שבחן את כישוריהם ואת ניסיונם הוא המליץ למנכ"ל להעבירם בהעברה רוחבית. הסמנכ"ל למינהל הוסיף כי בראשית שנת 2017 פורשים שני מנהלים תורנים, וכי מילוי התפקיד מצריך חפיפה והכשרה ארוכה.

על פי סעיף 5.1.2 לנוהל העברה רוחבית, העובד המתמנה צריך לעמוד בדרישות התפקיד כולל השכלה וניסיון למשרה אליה הוא מתמנה, או שהוא היה רשאי להציג את מועמדותו למכרז. על פי סעיף 5.1.2 לאותו נוהל במידה ותפקידי העובד שונים לחלוטין מתפקידי הקודמים שלו, העברת העובד מותנית במבחן התאמה או בפני ועדת בחינה, או בשניהם גם יחד. יצוין כי בנוהל לא נקבעה חובה לפנות לכל העובדים שעשויים למלא את התפקיד שהתפנה בהעברה רוחבית.

בתגובה על המלצת הסמנכ"ל למינהל למנכ"ל רש"ת באפריל 2015 ציין היועץ המשפטי כי מר עומר ומר פרום עומדים בקריטריונים בכפוף לכך שיעמדו לפני ועדת בחינה או שהסמנכ"ל למינהל יפטור אותם מתנאי זה על סמך ממצאי ועדות קודמות

והניסיון המצטבר שלהם. בפועל נבחרו מר עומר ומר פרום לתפקיד בלא שעברו מבחן התאמה או התייצבו בפני ועדת בחינה לתפקיד. במאי 2015 אישר המנכ"ל את המלצת הסמנכ"ל למינהל, והורה על מינוים של מר דני עומר ומר אלי פרום למנהלים תורנים בהעברה רוחבית.

משרד מבקר המדינה מעיר לרש"ת כי מינוים של מר פרום ומר עומר למנהלים תורנים נעשה שלא על פי נוהל רש"ת להעברה רוחבית. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת רש"ת לבחון את תקינות המינויים האלה ולהפסיק לאלתר את תופעת שריון המשרות, כפי שבאה לידי ביטוי במינויים לתפקיד המנהל התורן במהלך השנים.

מינוי עובדת ב' לראשת אגף מסחר

ראש אגף מסחר אחראי, בין היתר, לפעילות המסחרית ברש"ת - לתכנונה, לקידומה, למימושה ולניהול השוטף שלה. עליו לתכנן וליישם תכניות רב-שנתיות כדי להגדיל ככל האפשר את הכנסותיה של רש"ת ורווחיה. ראש אגף מסחר גם מייצג את רש"ת במגעים עם גורמי חוץ בנושאים מסחריים.

בפברואר 2006 מונתה עובדת ב' על ידי ההנהלה הקודמת לתפקיד ראשת אגף מסחר בפועל. באישור המינוי צוין כי מינוי קבע לתפקיד יבוצע באמצעות מכרז כמקובל.

בדצמבר 2009 פרסמה יחידת הביקורת הפנימית דוח ביקורת בנוגע למכרז לשם הקמת חדר כושר במתחם בית הנתיבות. עובדת ב' עסקה בהתקשרות זו במסגרת תפקידה, ובדוח צוינו ליקויים מהותיים בנוגע לתפקודה.

בפברואר 2010 שלח היועץ המשפטי של רש"ת מכתב לסמנכ"ל למסחר בנושא התנהגותה של עובדת ב'. היועץ המשפטי כתב כי הוא רואה בחומרה את התנהגותה, ובין היתר את הדברים שהטיחה כלפי גורמים מהיועץ המשפטי כי "נמאס לה שהיועץ המשפטי מעיר לה על עבודת אגף המסחר", כן ציין היועץ המשפטי כי עובדת ב' מסרה דיווח שאינו נכון על שעות עבודה של יועץ חיצוני, דבר שהוא עבירה, וכן קבלת תמיכת האגף להיעדר רישום מדויק של שעות עבודה, דבר המהווה גיבוי לעבירה חמורה זו. בסיום דבריו, ביקש היועץ המשפטי להעמיד את עובדת ב' לבירור לפני הממונה על המשמעת ברש"ת בעקבות התנהגותה. במאי 2011 פנתה באותו נושא המבקרית הפנימית להנהלת הרשות, וציינה כי אין זו הפעם הראשונה שעובדת ב' מתבטאת באופן שאינו ראוי כלפי חבריה לעבודה, וכי דרך התבטאותה אינה הולמת את תפקידה כמנהלת בכירה הנושאת באחריות לחלק נכבד מהכנסות רש"ת ובאה במגע עם גורמי חוץ. יצוין כי עובדת ב' לא הועמדה לבירור לפני הממונה על המשמעת בהתאם לבקשת היועץ המשפטי, אלא התקיימה שיחת הבהרה והיא התנצלה על הדברים שנאמרו.

בינואר 2011 פרסמה רש"ת מכרז פנימי למילוי תפקיד מנהל אגף מסחר; מכרז זה בוטל בלי שנמצאו בתיקי המכרז נימוקים לכך. בדיקת הביקורת העלתה כי בפברואר 2011 החליטה ועדת מינהל, ארגון וכוח אדם במועצה כי כל חומר רלוונטי,

**מנכ"ל הרשות לא
קיבל את המלצת
הוועדה, לא ביטל את
תוצאת המכרז ולא
הורה לקיים אותו
מחדש**

לרבות דוחות ביקורת שהושלמו ודוחות ביקורת בתהליך לגבי כל מועמד למילוי תפקיד על פי מכרזים פנימיים, יובא לפני ועדת המכרזים וזו תביא אותו בחשבון במכלול שיקוליה לצורך קבלת החלטתה, ותתייחס אליו בנימוקים להחלטתה. כמו כן התקיים במרץ 2011 דיון של ועדת הביקורת, ובו הוחלט, בין היתר, כי בדוחות ביקורת בהם נמצאו מבוקרים לגביהם נמתחה ביקורת בדוח סופי בגין כשלים לכאורה במילוי תפקידם, יועמדו העובדים הנ"ל בפני הליכי משמעת אשר תוצאותיהם יובאו לידיעת ועדת הבוחנים. עוד הוחלט באותה ישיבה כי מעת יציאת דוח הביקורת ועד לדיווח בפני הוועדה, לא יוכלו המבוקרים הנ"ל להתקדם בתפקידם במסגרת הליך מכרז ו\או במינוי אחר. בהמשך ציין יו"ר ועדת הביקורת של המועצה כי עיין במספר דוחות ביקורת הנוגעים לעובדת ב' ולדבריו הזדעזע ולא הבין כיצד ניתן היה לבחור בה לתפקיד.

ביוני 2012 פרסמה רש"ת מכרז פנימי לתפקיד ראש אגף מסחר, וכשמונה חודשים לאחר פרסום המכרז, בפברואר 2013, התכנסה ועדת הבוחנים פנימית של רש"ת לשם בחירת ראש אגף מסחר. מעיון במסמכי המכרז נמצא כי עובדת ב' הייתה המועמדת היחידה לתפקיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לרש"ת כי כהונה של שבע שנים בתפקיד במסגרת מינוי בפועל נוגדת כללי מינהל תקין ואף את נוהל רש"ת, שלפיו מינוי בפועל הוא מינוי זמני הנועד לענות על צורך דחוף בארגון.

מעיון בפרוטוקול ועדת הבוחנים עולה כי מנכ"ל רש"ת, יו"ר ועדת הבוחנים, ציין כי הוא ישב עם העובדת על דוח הביקורת בהתאם להמלצות הוועדה ודן עמה על השלכות הביקורת, ובזה ראה את הנושא מטופל וכי אין מניעה לבצע את המכרז.

הביקורת העלתה כי מעבר לעדכון זה של המנכ"ל, לא נמצא כי ועדת המכרזים כללה במסגרת שיקוליה את ממצאי דוח הביקורת בעניין תפקודה של עובדת ב', וגם לא התייחסה לממצאי הדוחות בנימוקיה להחלטה.

בדיון שהתקיים בוועדת הביקורת בפברואר 2013 ועסק בין היתר במינוי בעלי תפקידים בחטיבת המסחר, אמר המנכ"ל כי בעיניו דיון זה הוא התערבות גסה ולא מכובדת של ועדת הביקורת בעבודת ועדת המכרזים בראשותו, וכיו"ר הוועדה הוא נושא באחריות והוא חש ניסיון ללחץ שלא למנות את עובדת ב'. באותו דיון ציין היועץ המשפטי כי החלטות ועדה של המועצה מחייבות את המנכ"ל וכי במידה והחלטות לא יושמו רשאית ועדת הביקורת לפנות למנכ"ל בבקשה לבטל את המכרז. בסיכום הישיבה ציין כי ועדת הביקורת ממליצה בפני המנכ"ל כי לאור הפגמים המהותיים שהתגלו לפסול את המכרזים ולפרסמם מחדש.

מנכ"ל הרשות לא קיבל את המלצת הוועדה, לא ביטל את תוצאת המכרז ולא הורה לקיים אותו מחדש. ביולי 2013 שלח ראש אגף כוח אדם מכתב לעובדת ב', ובו הודיע לה כי עם תום תקופת הניסיון, ובהתאם לחוות דעת הממונים עליה, הוחלט לבחור בה לתפקיד במינוי קבוע.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל על שלא יישם את המלצת ועדת הביקורת של מועצת הרשות. החלטת ועדת הבוחנים למנות את עובדת ב', תוך התעלמות מהממצאים בעניינה ומהחלטות ועדת הביקורת נעשתה בלא הסבר המניח את הדעת.

ליקויים נוספים במינוי עובדים

מועמד יחיד במכרזים

ברש"ת קיים נוהל גיוס ובחירה של עובדים הקובע את אופן בחירת העובדים ואת דרך מינוים למשרות קבועות וארעיות, מתוך רש"ת ומחוצה לה. בהתאם לנוהל, אם לא נבחר עובד למשרה קבועה מסוימת במכרז פנימי, ייערך מכרז חיצוני למשרה זו. על פי סעיף 7.3 לנוהל, אם יש מועמד יחיד למשרה, עליו להצהיר ולפרט לגבי זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, להנהלת רש"ת או למי מחברי המועצה. סעיף זה אינו שולל בחירת מועמד יחיד, אך מכיר בעובדה כי במצב זה יש לערוך בקרה נוספת של המועמד, כדי לוודא כי הליך המכרז יהיה תקין.

משרד מבקר המדינה העיר כבר בעבר⁸ שלא מן הנמנע כי למכרז ייגש מועמד יחיד. ואולם כאשר תופעה זו רווחת, וכשברוב המקרים זוכה העובד שאייש את המשרה עוד לפני המכרז, עולה חשש כי מדובר בתרבות ארגונית שיוצרת עובדות בשטח ואינה מעודדת תחרות.

מנתונים שמסרה רש"ת למשרד מבקר המדינה על מועמדים במכרזים פנימיים, עולה כי ב-16 מ-59 מכרזים (27%) שפורסמו בשנת 2013 היו מועמדים יחידים, וכי תשעה מהמועמדים היחידים היו מועד הט"מ; ב-17 מ-46 מכרזים (37%) שפורסמו בשנת 2014 היו מועמדים יחידים, וכי עשרה מהם היו מועד הט"מ; וכי ב-30 מ-97 מכרזים (31%) שפורסמו בשנת 2015 היו מועמדים יחידים, וכי 15 מהם היו מועד הט"מ. מעיון במסמכי רש"ת עולה כי ברוב המכרזים לתפקידים הבכירים ברש"ת בתקופה זו היו מועמדים יחידים (ראו לעיל).

הנהלת רש"ת הסבירה בתשובתה כי אין חולק כי על מנת לקיים את תכלית המכרז ראוי שניתן יהיה לבחור את המועמד המתאים ביותר בין מספר מועמדים, עם זאת, ישנם מכרזים בהם העובדים עצמם סבורים כי המועמד היחיד שהגיש את מועמדותו למכרז ראוי לזכות בתפקיד לאור ניסיונו וכישוריו, ולכן אינם מגישים את מועמדותם.



 היקף התופעה הוא

 בשיעור של 30%

 עולה החשש כי

 מדובר בתרבות

 ארגונית שיוצרת

 עובדות בשטח ואינה

 מעודדת תחרות

 אמתית בין העובדים

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה מן הנמנע כי למכרז ייגש מועמד יחיד, ואולם כאשר היקף התופעה הוא בשיעור של 30% עולה החשש כי מדובר בתרבות ארגונית שיוצרת עובדות בשטח ואינה מעודדת תחרות אמתית בין העובדים. לדעת משרד מבקר המדינה, על רש"ת לבדוק את הסיבות לכך, ולעשות את מירב המאמצים להימנע מקיום מכרזים פנימיים בהשתתפות מועמד יחיד כדי לאפשר הליך שוויוני והוגן לבחירת המועמד המתאים.

מינוי נציגי ציבור לוועדות הבוחנים

בנוהל הרשות העוסק בגיוס ובחירת עובדים נקבע כי ועדת הבוחנים תכלול נציג ציבור אחד לפחות, זאת כדי שיהיה בה גורם אובייקטיבי שאינו קשור לגורמים הבכירים בארגון הבחון או לעובדיו.

בית המשפט אף נתן דעתו בנושא⁹, וציין שנציגי ציבור בוועדות יתנו את דעתם וקולם בהצבעות הוועדות בצורה בלתי תלויה וכוזו שתשמור על איזון ואובייקטיביות ביחס לשאר חברי הוועדה, וכמי שיכול לייצג את האינטרס הציבורי בוועדה.

הביקורת העלתה כי שני נציגי ציבור בוועדות הבוחנים לגיוס העובדים לרש"ת, לוקחים חלק פעיל והשתתפו בעשרות מכרזים - נציג ציבור ב', אשר בתו עובדת ברש"ת, וכן נציג ציבור ג', אשר אחיינו גם הוא עובד ברש"ת ושלאחרונה אף קיבל קידום לתפקיד אחראי על החניונים. מכאן כי עלול לעלות חשש לקיום זיקה בינם לבין מועמדים ולהשפעה של שאר חברי הוועדה, או גורמים אחרים ברש"ת אשר נמצאים בקשר אישי או מקצועי עם קרוביהם בארגון.

הנהלת רש"ת השיבה ביוני 2016 למשרד מבקר המדינה כי היא חדלה לזמן לוועדות מכרזים נציגי ציבור בעלי קרובי משפחה ברשות, וכי כל נציג ציבור שהרשות מבקשת לזמן לוועדת מכרזים נשאל האם יש לו קרובי משפחה ברשות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על רש"ת לוודא שלנציגי ציבור שהיא משתפת בוועדות בוחנים לא תהיה זיקה למועמדים או שחלילה תתקיים אפשרות להשפיע עליהם מראש. זאת, על מנת להבטיח כי פעילותם בוועדות הבוחנים נעשית באופן בלתי תלוי.



משרד מבקר המדינה מעיר לרש"ת בכל הקשור להליך מינוי בעלי תפקידים בכירים ברשות, שמתחיל במינוים בפועל לתקופות ארוכות ומסתיים בוועדות בוחנים, שבהן בהרבה מקרים יש מועמד יחיד בלבד לתפקיד, כי הליך זה אינו מתנהל על פי כללי הרשות וכללי מינהל תקין.

מינויים לתפקידים זוטרים

מושכלות יסוד בהליכים למינוי עובד בשירות הציבורי, הם שעל הגורם הממנה לפעול בהגיונות לטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הממנה. עליו להבטיח מתן הזדמנות שווה להתמודד על המשרה למי שמתאים לדרישותיה, לשקול שיקולים עניינים בלבד ולבחור במועמד הטוב ביותר. מינוי עובד משיקולים זרים, יש בו משום מעילה באמון הציבור.

חטיבת המינהל אחראית לביצוע גיוסים של עובדים לחטיבת התפעול באמצעות אגף כוח אדם. בתקופת הביקורת מכהן בתפקיד סמנכ"ל למינהל מר מיכאל וידל, אשר היה פעיל במפלגת הליכוד במשך שנים רבות ואף כיהן בפועל בתפקיד יו"ר סניף הליכוד ברמלה. מעיון במסמכי קליטתם של מספר עובדים זוטרים ברש"ת נמצא כי הם נקלטו שלא בהתאם לנוהל לגיוס עובדים, וברוב המקרים לא עמדו בתנאי הסף. להלן תיאור הליכי הגיוס של 6 עובדים זוטרים:

1. קליטת מזכירה במנהלת תמנע ללא מכרז - עובדת ד': באוקטובר 2014 הוציא הסמנכ"ל למנהל מכתב למנהל אגף כ"א בקשר לקליטתה ברש"ת של עובדת ד' שהינה ביתו של חבר מרכז הליכוד, ולהחתימה על חוזה אישי החל מראשית חודש נובמבר 2014, זאת לדבריו, בהמשך לפנייתו של סמנכ"ל הנדסה מר רפי אלבו וכן בהתאם לבקשת מנהל מנהלת תמנע. בטופס נמצא כיתוב המילים בכתב יד "בלי מכרז?".

בחדש נובמבר 2014 חתמה רש"ת על הסכם עבודה אישי עם עובדת ד' לשם העסקתה כמזכירה בפרויקט שדה התעופה רמון. ברישומי מערכת כוח אדם של רש"ת צוין כי היא התקבלה על סמך החלטת הנהלה.

הנהלת הרשות השיבה למשרד מבקר המדינה כי לפני קליטתה כפי שתוארה, היא הועסקה ברשות באמצעות חברת כוח אדם חיצונית וכי קליטתה על פי חוזה מיוחד הינה בהתאם להסכם הקיבוצי. כמו כן, מר וידל השיב כי אינו מכיר את עובדת ד' ושהוא אומנם מכיר את אביה, ולפי הצהרתו, הוא לא יצר שום קשר על מנת להשפיע על קליטתה.

בחוות הדעת של הסמנכ"ל למינהל בנושא זה נרשם כי הוא מכיר את בעלה של העובדת מהעיר רמלה, ושהוא ממליץ לראש אגף כוח אדם לקלוט את העובדת

העסקה זו נעשתה ללא מכרז, ללא וועדת בחינה וללא מבחני התאמה. עוד עולה מעיון בטפסי קליטתה כי עובדת ד' זכתה בתנאי שכר גבוהים, שלא בהתאם לתנאי משרתה. משרד מבקר המדינה מעיר כי הגם שההסכם הקיבוצי מאפשר קליטת עובדים ללא מכרז, מן הראוי שהשימוש באפשרות זו יעשה בגיוסים חיוניים, דבר שלא התקיים בגיוס זה.

2. קליטת מזכירה בוועד העובדים ללא מכרז - עובדת ה': בנובמבר 2015 פנה סמנכ"ל למינהל לאגף כוח אדם בבקשה לקלוט את עובדת ה', תושבת העיר רמלה ופעילה בסניף הליכוד בעיר, כמזכירת ועד העובדים ברש"ת ולהחתימה על חוזה אישי החל מראשית חודש דצמבר 2015. לדבריו, הוא מבקש זאת בעקבות פנייתו של יו"ר ועד העובדים (חבר מפלגת הליכוד ומועמד הליכוד לכנסת), וכן לנוכח עומס העבודה באותה היחידה. עוד הוסיף הסמנכ"ל למינהל כי פנייה זו התבססה על חוות הדעת של היועץ המשפטי.

בחדש דצמבר 2015 חתמה רש"ת על הסכם עבודה אישי עם עובדת ה' לשם העסקתה כמזכירה בוועד העובדים. העסקה זו נעשתה ללא מכרז, ללא ועדת בחינה וללא מבחני התאמה. יצוין כי ברישומי מערכת כוח האדם של רש"ת מצוין כי עובדת ה' התקבלה לעבודה בארגון במכרז פומבי.

מעיון בטפסי קליטתה של העובדת ברש"ת עולה כי לעובדת ה' גיס העובד ברש"ת משנת 2014, ולפיכך קליטתה נעשתה בהליך קליטה של מועמד שיש לו קרובי משפחה. בחוות הדעת של הסמנכ"ל למינהל בנושא זה נרשם כי הוא מכיר את בעלה של העובדת מהעיר רמלה, ושהוא ממליץ לראש אגף כוח אדם לקלוט את העובדת.

הנהלת הרשות ציינה בתשובתה כי קליטת עובדת ה' נעשתה בחוזה זוטור בהתאם להוראות ההסכם הקיבוצי המסדירות משרות להעסקה בחוזה אישי ביחידת ועד העובדים. סמנכ"ל למנהל טען כי אינו מכיר את עובדת ה' ואף אינו יודע על פעילותה בסניף הליכוד ברמלה.

3. קליטת עובד ניטול עונתי - עובד ד': ביום 23.3.2014 התקיימה ברש"ת ועדת בוחנים למכרז חיצוני לתפקיד ניטול מיון, ועובד ד', אשר אביו פעיל בסניף הליכוד ברמלה ומועסק ברש"ת, נבחר לתפקיד. בניגוד לנוהל הרשות המחייב שהוועדה תתכנס ותקבל החלטות בפורום מלא, בוועדת הבוחנים היו מלכתחילה רק שני חברים (מנהל אגף כוח אדם ונציג הציבור).

מעיון ברשימת המכרזים שהתקיימו בתקופה זו עולה כי רש"ת לא פרסמה מכרז לתפקיד והוועדה התכנסה רק לשם קליטתו של עובד ד' וללא הרכב מלא, בניגוד לנקבע בנוהל.

לנציגי משרד מבקר
המדינה הוצגו במהלך
הביקורת שתי
גרסאות שונות של
טופס הפרוטוקול של
ישיבת ועדת הבחינה
לתפקיד הזה

מאחר שאביו של עובד ד' מועסק ברש"ת, היה עליו להיקלט במסגרת נוהל קליטת קרובי משפחה. בחוות דעתו של הסמנכ"ל למינהל בעניין תהליך הגיוס של קרובי משפחה נכתב "המשרה פורסמה בעיתון על פי נוהל גיוס, נערכה ועדת מיון למועמדים. המשרה הנ"ל הינה במסגרת משרות פטורות ממכרז. המועמד עבר את כל תהליך המיון על פי נוהל גיוס ונמצא מתאים ביחס לאחרים". בהמשך לחוות דעתו של הסמנכ"ל למינהל אישר גם היועץ המשפטי של רש"ת את הגיוס. בסופו של תהליך המיון, ביום 27.4.2014, התקבל עובד ד' לעבודה ברש"ת בתפקיד עובד ניטול עונתי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חוות דעתו של הסמנכ"ל למינהל לא תאמה את הליך הגיוס בפועל מאחר שלא פורסם מכרז פומבי והעובד נקלט ללא הליך הנדרש מקרובי משפחה, ובכך חוות דעתו הטעתה את היועץ המשפטי בבואו לאשר את הליך המינוי.

הנהלת הרשות השיבה בתשובתה כי גיוס העובד נעשה בהמשך לבקשה מיוחדת של יו"ר הוועד על רקע סוציאלי אנושי מתוך רצון לסייע למשפחה בשעה קשה ובמצוקה מסיבות בריאותיות. על פי הצהרתו של סמנכ"ל למנהל, לא ידוע לו כי אביו של עובד ה' הוא פעיל הליכוד ואיש לא פנה אליו פרט ליו"ר הוועד.

4. קליטת עובדים כלליים - עובד ה': ביום 11.2.2014 התקיימה ברש"ת ועדת בחינה למכרז חיצוני לתפקיד עובד כללי. חברי הוועדה היו מנהל אגף כוח אדם - יו"ר, נציג הציבור ומנהל היחידה הקולטת. מעיון בפרוטוקול המכרז עולה כי לוועדת הבחינה ניגשו 16 מועמדים. בסופו של תהליך המיון נבחרו חמישה מועמדים לתפקיד, ושבעה נוספים נרשמו כמועמדים "רזרביים" למקרה שתתפנה משרה.

הביקורת העלתה כי בפרוטוקול הוועדה נמצאו חתימותיהם של יו"ר הוועדה ושל נציג הציבור בלבד. עוד נמצא כי בפרוטוקול הוועדה נכתב כי מנהל היחידה הקולטת, שאמור היה לקחת חלק בוועדת הבחירה ורשום כחבר בה, לא הגיע לוועדה ולא שלח מחליף. יצוין כי הנהלת הרשות הסבירה בתשובתה כי מנהל היחידה הקולטת הגיע לוועדה אך נקרא בדחיפות לחזור לעבודתו ולא היה באפשרותו לשלוח מחליף.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכחות של שני חברי ועדה בלבד והיעדרו של מנהל היחידה הקולטת מהישיבה הינם בניגוד לנוהל ופוגע בקיום הליך מכרזי תקין. כמו כן, הנהלת הרשות לא סיפקה הסברים על העדר חתימת מנהל היחידה הקולטת בפרוטוקול.

לנציגי משרד מבקר המדינה הוצגו במהלך הביקורת שתי גרסאות שונות של טופס הפרוטוקול של ישיבת ועדת הבחינה לתפקיד הזה. בגרסה הראשונה נכתב כי המכרז מיועד לגיוס עובדים כלליים, אך בגרסה השנייה הוסף בכתב יד "עובדי שינוע". כמו כן, בסעיף ההערות לטופס הראשון נרשם "מצ"ב פרוטוקול

המכרז", אך בגרסה השנייה נרשם "מצ"ב פרוטוקול המכרז / שבעת המועמדים הנוספים יקלטו בשינוע בסטנד באי". הביקורת העלתה כי בפועל גם העובדים שנרשמו כעובדים "ברזרבה", ובהם עובד ה', אחיו של בכיר במפלגת הליכוד, נקלטו כעובדים ארעיים ברש"ת, כשבוע לאחר כינוס הוועדה.

הנהלת הרשות ציינה בתשובתה כי סמנכ"ל למינהל לא היה מודע לכך שעובד ה' מגיש את מועמדותו וכי הגורם הבכיר בליכוד לא פנה אליו בקשר לקליטת אחיו.

לא נמצא בתיק המכרז או בתיקו האישי של עובד ה' טופס סיכום ריאיון כנדרש. יצוין כי כחודש לאחר קליטתו ברש"ת הועבר עובד ה' ממחלקת ניטול למחלקת מיון; נידוד זה שיפר את תנאי העסקתו.

5. קליטת עובדים כלליים - עובד ו': עובד ו', תושב העיר רמלה ופעיל ליכוד מרכזי בעיר ואף תומך מרכזי ופעיל שטח של מר מיכאל וידל כשהוא התמודד בבחירות לראשות העיר רמלה בשנת 2013, היה מועמד להיקלט לעבודה ברש"ת כבר במהלך פברואר 2013 כעובד שינוע. בטופס סיכום הריאיון של אותה ועדת בחינה נכתב כי עובד ו' אינו עובד בשבתות וחגים, הינו בעל עבירות תנועה מרובות, בעל רישום פלילי, לא עבר את המבחן, ולפיכך לא ניתן לקלוט אותו. בסיכומו של אותו טופס דורג עובד ו' בציון התאמה 3 מתוך 9. גם באפריל 2013 נכלל ברשימת המועמדים לתפקיד שינוע. בפרוטוקול אותה ועדה נכתב "רישום פלילי שלילי, לא מתאים לתפקיד".

בוועדת הבחינה שהתקיימה פברואר 2014 לתפקידי עובדים כללים (ראו לעיל), נבחר עובד ו' מתוך שבעת העובדים שנרשמו כרזרבה, ושבוע לאחר מכן נקלט כעובד ארעי. כמו בגיוסו של עובד ה', לא נמצא בתיק המכרז או בתיק האישי של עובד ו' טופס סיכום ריאיון כנדרש.

על פי רישומי מערכת כוח האדם ברש"ת, כשבוע לאחר קליטתו כעובד ניקיון ברש"ת קודם עובד ו' לתפקיד עובד ניטול עונתי, אשר שיפר את תנאי העסקתו.

6. קליטת עובדת ניקיון - עובדת ו': עובדת ו' הועסקה ברש"ת באגף התקבולים והגבייה דרך חברה חיצונית משנת 2009 ועד שנת 2013. במאי 2013 התקיים מכרז פומבי לתפקיד ניקיון מטוסים, ועובדת ו' נקלטה כעובדת רש"ת בתפקיד הזה. על פי הצהרתה שדודתה עובדת ברש"ת קליטתה נעשתה על פי נוהל קליטת מועמד שיש לו קרובי משפחה. במהלך ההליך הזה הצהיר מר מיכאל וידל כי משרה זו הינה במסגרת משרות הפטורות ממכרז, וכי המועמדת נמצאה מתאימה ביחס לשאר המועמדים.

ביוני 2013 פנה הממונה על אגף התקבולים והגבייה למר מיכאל וידל וציון כי "עובדת ו' עובדת באגף התקבולים והגבייה החל מחודש מאי 2013" וביקש כי היא תעבור לתפקיד במשרה מלאה ותקבל תוספת של עובדי יום. יצוין כי



בפברואר 2015 הורה
הסמנכ"ל למינהל על
שינוי למפרע של
דרגת הקליטה של
עובדת ו' מדצמבר
2013. הוראה זו
מצביעה על התנהלות
לקויה של הסמנכ"ל
למנהל, ובניגוד לדיני
המכרזים

בטופס הצגת משרות העובד מצוין כי עובדת ו' נקלטה ברש"ת ביוני 2013 בתפקיד עובדת שירות פנים מטוס.

פניית הממונה מעידה על המשך העסקתה של עובדת ו' באגף התקבולים למרות קליטתה כעובדת ניקיון, ומעלה חשש כי זכיייתה במכרז לתפקיד ניקיון היה כיסוי כדי להיכלל כעובדת מן המניין ברש"ת. זאת ועוד, לא נמצא כי סמנכ"ל למינהל התריע על העסקת עובדת ו' בתפקיד שונה מזה שהיא נקלטה אליו, דבר המצביע על הליכי בקרה לקויים של הסמנכ"ל למנהל ברש"ת.

בספטמבר 2013 הגישה עובדת ו' מועמדות למכרז פנימי לתפקיד פקיד חשבונות ותקבולים. מועמדתה נדחתה בגלל היעדר ותק של שלוש שנות עבודה בפועל במועד האחרון להגשת המועמדות. מאחר שלא היו מועמדים נוספים למכרז בוטל המכרז הפנימי ורש"ת פרסמה מכרז פומבי לתפקיד. בנובמבר 2013 התקיים מכרז פומבי ועובדת ו' זכתה במכרז.

בינואר 2014 פנה הממונה הישיר על עובדת ו' לאגף כוח אדם וטען כי בעקבות קבלתה כעובדת ברש"ת חלה ירידה בשכרה ובהפרשות המעביד, ולכן הוא מבקש לקבוע את דרגתה לדרגה 21 ולחשב את ותק העסקתה החל מאוקטובר 2009. בדצמבר 2014 פנה שוב הממונה, הפעם למר וידל, וביקש לקבוע את דרגתה כך ששכרה ישתווה לשכרה הקודם, ולתקן את דרגתה גם למפרע.

בפברואר 2015 הורה הסמנכ"ל למינהל על שינוי למפרע של דרגת הקליטה של עובדת ו' מדצמבר 2013. הוראה זו מצביעה על התנהלות לקויה של הסמנכ"ל למנהל, ובניגוד לדיני המכרזים. דפוס התנהלות בלתי תקין שכזה אפיין את התנהלות הרשות במקרים שתוארו לעיל.

הנהלת הרשות ציינה בתשובתה כי קליטת עובדת ו' נעשתה בהיעדר כל קשר פוליטי או אחר וכי היא נעשתה על רקע סיבות אישיות.

קליטת העובדים הזוטרים שתוארה לעיל הייתה רצופה בליקויים שונים, תוך סטייה מהליכי גיוס מקובלים, ובניגוד לכללי מינהל תקין.

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן – חוק המינויים) נועד, בין היתר, להבטיח שקבלת עובדים לשירות הציבורי לא תיעשה משיקולים מפלגתיים, אלא לפי כישורי העובדים והתאמתם לתפקיד. משרד מבקר המדינה התריע בעבר¹⁰ על נגע המינויים של עובדים למשרות במשרדי ממשלה, ברשויות המקומיות ובחברות ממשלתיות שלא מטעמים ענייניים, אלא בין היתר ממניעים מפלגתיים. מקובל לכנות

מינויים כאלה "מינויים פוליטיים"¹¹. הנורמה האוסרת מינויים פוליטיים היא אחת מאבני היסוד של השירות הציבורי.

הממצאים השונים שהעלה משרד מבקר המדינה בדוחות קודמים מבוססים, בין היתר, על ההלכה שנפסקה בדבר הראיה לקיומו של מינוי פוליטי: "הראיה בדבר קיום מניע פוליטי-מפלגתי במינוי צריך ויהא בה כדי לעורר ספק מהותי בדבר השפעתו של מניע פסול זה. מחד גיסא, לא די בתחושות, בהשערות והנחות בלבד, ומאידך גיסא, אין צורך בראיה מוכחת, שהיא על פי רוב אינה בנמצא ובדרך כלל אינה בהשגה. די ביצירת ספק מהותי, שיסודו בחשד סביר וממשי בדבר קיומו של מניע פוליטי-מפלגתי פסול במינוי. משהוכח ספק מהותי כזה, עובר נטל הראיה אל בעל המינוי, ועליו להוכיח שאין במינוי משום מינוי פוליטי פסול"¹².

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת הרשות והסמנכ"ל למנהל לפעול בהתאם לכללים הנהוגים לגיוס עובדים, ולקיים מכרזים תקינים שיבטיחו את בחירת המועמד המתאים ביותר משיקולים ענייניים בלבד תוך מתן הזדמנות שווה לכל המועמדים ללא העדפה מפלגתית או אחרת. על מועצת הרשות והנהלת הרשות להידרש לתקינות המינויים האמורים ולהפיק את הלקחים הנדרשים.

תפקוד מנהל אגף כוח אדם

על פי הגדרת התפקיד, מנהל כוח אדם אחראי למתן שירותי כוח אדם ברשות על פי מדיניות הרשות וצרכיה במסגרות התקציב והתקן. כמן כן, עליו לפקח על תנועות כוח אדם ברשות, לטפל בתנאי שירות של העובדים על פי הנהלים והסכמי העבודה, ולדווח לממונה על פעילות היחידה ועל ממצאים חריגים.

מנהל אגף כוח אדם מר אריה קדוש מכהן בתפקידו משנת 2004. הביקורת העלתה כי מר קדוש היה מעורב ברוב הדוגמאות לגיוסים לא תקינים שתוארו לעיל. יצוין כי מר קדוש לא שיתף פעולה עם משרד מבקר המדינה כמצופה ממנו.

יצוין כי בדצמבר 2014 הועמד מר קדוש לדין בפני בית הדין למשמעת של עובדי המדינה, בו מר קדוש הורשע בעבירות משמעת לפי סעיפים 17(1) ו-3 לחוק שירות המדינה (משמעת), בעקבות הודאתו שהוא פעל בניגוד לכללי מכרזי כוח אדם הנהוגים ברש"ת. בית הדין גזר עליו נזיפה ופסילה למשך שנה ממילוי תפקידים העוסקים בענייני משמעת ברש"ת. מר קדוש התחייב באותו דיון, לקחת אחריות מלאה על מעשיו, הביע חרטה, והצהיר כי נושא טוהר המידות חשוב לו.

11 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 39** (1989), עמ' 642-627; **דוח שנתי 41** (1991), עמ' 613-595; **דוח שנתי 43** (1993), עמ' 744-732; **דוח שנתי 44** (1994), עמ' 933-919; **דוח שנתי 47** (1997), עמ' 852-838; **דוח שנתי 48** (1998), עמ' 918-872; **דוח שנתי 51** (2000), עמ' 314-283, **דוח ביקורת על הרשות לעסקים קטנים בישראל** (2005).

12 בג"ץ 4566/90 **דקל נ' שר האוצר**, פ"ד מה(1) 28.

מעיון בטופסי הבקשה
עולה, כי השתלמות זו
כללה נופש במועדון
קלאב-מד בעיר קנקון
שבמקסיקו

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותו של מר קדוש כמנהל אגף משאבי אנוש, בהליכי גיוס עובדים שתואר לעיל, תוך פגיעה בקיומם של הליכי מכרז תקינים.

השתלמויות עובדים במסגרת קרן בכירים

במסגרת הסכם העבודה הקיבוצי לשנים 2005-2007 שנחתם בין הנהלת רש"ת לוועדי הט"מ והאקדמאים הוסכם על הקמת קרן לימודים למנהלים על פי הנקבע בנוהל רש"ת בנושא (להלן - נוהל הקרן). מטרת הקרן היא לאפשר לעובד להעשיר את הידע ואת כישורי הניהול שלו בתחומים מקצועיים. בנוהל נקבע כי רשאים להשתמש בשירותי הקרן עובדים קבועים בדרוג מהנדסים, הנדסאים וטכנאים וכן אקדמאים שדירוגם הוא ראש אגף ומעלה או ראש מחלקה בוותק של עשר שנים לפחות. על פי ההסכם, תשמש הקרן לפעילויות בתיאום עם הוועד.

עוד קובע נוהל הקרן כי הזכאות השנתית לעובד היא בסכום של 4,000 ש"ח, ואפשר לצבור אותם במשך שלוש שנים, ובסך הכול אפשר לנצל עד 12,000 ש"ח בהשתלמות בודדת. עובד שלא מימש את יתרת הזכות העומדת לרשותו בתום שלוש שנים, או שמימש רק את חלק ממנה, יהיה רשאי לממש אותה במועד מאוחר יותר - ובלבד שיתרת הזכות לא תחרוג מ-12,000 ש"ח.

על פי הנוהל, בקשה להשתתפות במימון השתלמות בארץ תוגש 45 יום לפחות לפני מועד ההשתלמות, ובקשה לביצוע השתלמות בחו"ל תוגש כשלושה חודשים לפני מועד ההשתלמות. ראש אגף הדרכה יבדוק אם העובד עומד בקריטריונים ואם ההשתלמות המבוקשת נכללת בהגדרה הכלולה בנוהל, ויגיש את המלצתו בנושא לסמנכ"ל למינהל. סמנכ"ל למינהל יאשר או ידחה את הבקשה להשתתפות במימון הקרן עד חמישה ימי עבודה ממועד קבלת המלצתו של ראש אגף הדרכה. אם דחה הסמנכ"ל למינהל את הבקשה, תימסר הודעה על כך בכתב לעובד וליו"ר ועד העובדים הרלוונטי. הועד רשאי להגיש ערעור על ההחלטה לסמנכ"ל למינהל ועליו למסור את תשובתו בתוך עשרה ימים ממועד בקשת קבלת הערעור.

מעיון בבקשות של עובדים למימון השתלמויות מכספי הקרן העלתה הביקורת מקרים חריגים בהם ניצלו עובדים את הקרן לנופש או להשתתפות בקורסים עונים על ההגדרות שנקבעו בנוהל לגבי השתלמות מקצועית או העשרת הידע וכישורי הניהול. עיון במסמכי הבקשות העלה כי ראש אגף הדרכה אישר בקשות להשתלמויות שאינן עולות בקנה אחד עם הנוהל, ובמקרים שבהם הוא לא אישר את הבקשות להשתלמות, אישר אותן הסמנכ"ל למינהל. זאת ועוד, בחלק מן המקרים שבהם התקיימו השתלמויות בחו"ל לא מולאו הבקשות בפרקי הזמן המצוינים בנוהל, ובחלק מהמקרים אף הוגשו הבקשות בדיעבד, לאחר סיום ההשתלמות. להלן כמה דוגמאות:

1. עובדות ב' ו-ז' השתתפו בהשתלמות בנושא ספורט אתגרי בחו"ל בין 20.9.15 ל-2.10.15. הבקשה להשתלמות הוגשה ב-13.7.15 כחודשיים לפני התחלת ההשתלמות. מעיון בטופסי הבקשה עולה, כי השתלמות זו כללה נופש במועדון

קלאב-מד בעיר קנקון שבמקסיקו. עוד נמצא כי בניהם של שתי העובדות נסעו אתן להשתלמות. מנהל אגף הדרכה והסמנכ"ל למינהל אישרו את תשלום ההשתלמות.

הרשות הסבירה בתשובתה כי היא סברה שאין מדובר בהשתלמות העונה על הגדרתה על פי הנוהל אף שבסופו של דבר ועד העובדים ערער לסמנכ"ל מינהל ועמד על אישור הנסיעה בהתאם לסמכות של הסמנכ"ל למינהל בנוהל. עוד הסבירה הרשות כי עובדות ב' ו' צירפו את ילדיהם עמן לנסיעה זו ושילמו מכיסן עבור כרטיסי הטיסה והשהות של ילדיהן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הסברי הרשות אינם מספקים וכי כספי הקרן צריכים לשמש את העובדים להשתלמויות מקצועיות ולא להוות כיסוי לחופשות.

2. עובדת ב' השתתפה בכנס של לשכת עורכי הדין באילת בין התאריכים 20-24.5.12. עובדת ב' הגישה בקשה להחזר הוצאות ההשתלמות לאגף הדרכה באוקטובר 2012, כחמישה חודשים לאחר הכנס. מעיון בטופסי הבקשה עולה כי הבקשה כללה החזר הוצאות עבור אמה של העובדת ובנה הפעוט שהתלוו אליה, אף שעל פי נוהל הקרן היא אינה אמורה לממן את ההוצאות עבור האם והבן. מנהל אגף הדרכה והסמנכ"ל למינהל אישרו את החזר הוצאות ההשתלמות לעובדת ובני משפחתה.

3. בין פברואר 2008 לספטמבר 2008 השתתף עו"ד אריה שחם, היועץ המשפטי של רש"ת, בהשתלמות בנושא "קורס משיטי סירות". הבקשה למימון ההשתלמות הזאת הוגשה כעשרה ימים לפני מועד תחילת ההשתלמות, ומנהל אגף הדרכה אישר מימון בסך 12 אלף ש"ח. יצוין כי במרץ 2008 עבר עו"ד שחם להיות מועסק בחוזה עבודה אישי לאחר שזכה במכרז לתפקיד, ולכן לא היה זכאי להטבות מקרן הבכירים.

הרשות ציינה בתשובתה כי השתלמות זו תואמת את הגדרת המונח השתלמות על פי ההסכם והנוהל שכן מדובר בהשתלמות נושאת תעודה. משרד מבקר מדינה מעיר כי כל השתלמות, מזוהה ולא רלבנטית ככל שתהיה, מאפשרת הענקת תעודה המעידה על סיום הקורס. לא זו אמורה להיות כוונת ההוראה בדבר השתלמות תעודה.

עוד ציינה הרשות כי עו"ד שחם הגיש את הבקשה להשתלמות עוד בטרם חתם על חוזה העסקה אישי והיה זכאי להטבה זו מכוח הזכות שנצברה לו בקרן הבכירים בגין תקופת העסקתו בהסכם קיבוצי.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי לרשות ולהנהלתה כי ניצול כספי הקרן שלא למטרת השתלמות וניצול כספים שלא במסגרת הזכאות הם דרך פעולה שאינה ראויה ועל אחת כמה וכמה כאשר מדובר בשומר סף.

4. בשנים 2014-2015 השתתף עובד ז', ב"קורס מקצועי בשיט". הבקשה להשתלמות הזאת הוגשה ביולי 2014. מעיון בטופס הבקשה עולה כי מנהל אגף הדרכה לא אישר אותה בנימוק שתחום ההשתלמות אינו עולה בקנה אחד עם המוגדר בנוהל, אך הסמנכ"ל למינהל אישר את הבקשה ואף ציין כי האישור הוא במסגרת הסכם הפרישה של העובד.

5. עובדת ח' הגישה בקשה לקבלת החזר מהקרן עבור השתתפות בכנס באוסטרליה. על גבי טופס הבקשה לא צוינו מטרות הנסיעה ושום פרט אחר הקשור להשתלמות, למעט המילה "אוסטרליה". הבקשה להחזר הוגשה רק ביוני 2011 אף שההשתלמות התקיימה בין 20.4.11 ל-24.5.11. מנהל אגף הדרכה והסמנכ"ל למינהל אישרו את מימון ההשתלמות.

על פי סעיף 7.1 לנוהל הקרן, באחריות מנהל אגף הדרכה להכין דוח שנתי של רשימת העובדים הזכאים, הזכאיות שנצברו והתשלומים שאושרו, ולהגיש אותו לידיעת ממונה משאבי האנוש, לממונה מינהל והדרכה וסמנכ"ל למינהל. כמו כן, על פי סעיף 7.2 לנוהל הקרן, ראש אגף הדרכה יגיש דוח שנתי על מימוש ההשתלמויות לפי נושאים, עלויות ויתרות זכות ויגיש אותו למנכ"ל רש"ת, לסמנכ"ל למינהל, לממונה על משאבי אנוש ולממונה מנהל והדרכה.

נמצא כי ראש אגף הדרכה אינו מכין את הדוחות האמורים, וממילא הסמנכ"ל למינהל ומנכ"ל רש"ת אינם מקבלים דיווח על מצב הקרן, הכספים שיצאו ממנה ומימוש ההשתלמויות. המנכ"ל והסמנכ"ל למינהל גם לא עמדו על קבלת הדוחות האמורים.

בהתאם לנוהל הקרן, על ראש אגף הדרכה למסור פעם בחודש דיווח על הוצאות שאושרו לראש מחלקת משכורות, לשם ביצוע התשלום לעובד באמצעות תלוש השכר החדשי.

הביקורת העלתה כי ניהול הקרן ברש"ת אינו מסודר, במערכת החשבונאית של רש"ת לא קיים לגבי הקרן סעיף הוצאות, ואף במחלקת משכורות, שבאמצעותה משולמים ההחזרים לעובדים, לא היה קיים בזמן הביקורת סעיף נפרד שיכול לאפשר בחינה של נתוני הקרן ובקרה על ניצול התשלומים לעובדים (סעיף כזה נקבע בעקבות הערת הביקורת).

משרד מבקר המדינה הוא בחומרה את הניצול לרעה של כספי הקרן, את חוסר הפיקוח על תפקוד הקרן ואת שיתוף הפעולה של הסמנכ"ל למינהל עם כל אלה. מדובר בבזבוז של כספי ציבור שהיו שותפים לו גם שומרי סף כמו היועץ המשפטי של רש"ת.

הנהלת הרשות השיבה למשרד מבקר המדינה כי בחלק מהמקרים המצוינים ניצול ההטבה אינו מתיישב עם הוראות הנוהל. עוד הוסיפה ההנהלה כי בדעתה להוציא הנחיות מפורשות שכל הטבה עתידית תיבחן בהתאם להוראות הנוהל וכי בדעתה לקיים דיון בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מועצת רש"ת לבדוק לעומק את תפקוד הקרן ולבחון את הצורך לדרוש מהעובדים שניצלו את כספי הקרן לנסיעות נופש פרטיות ולקורסים והשתלמויות שלא לצורך מקצועי, להשיב את הכספים האלה לקופת הקרן, ואף לפנות לערכאות לאכיפת ההשבה אם יעלה צורך בכך.

סיכום

רשות שדות התעופה היא גוף סטטוטורי המרכז את כל הפעילות התעופתית מחוץ למדינה ובתוכה, וכן את הפעילות במעברי הגבול היבשתיים. חשיבות הרשות, תחומי פעילותה הרגישים והיקף כוח האדם הנדרש כדי למלא את התפקידים האלה מחייבים סדרי מינהל והליכי גיוס תקינים, שקופים ושוויוניים.

בדוח זה נמצאו ליקויים מהותיים בהליכי מינוי עובדים בכירים. בחירת ממלאי תפקידים בכירים ברש"ת ללא קיום מכרז ובאמצעות שימוש במינוי בפועל לתקופה ארוכה פוגעת בשוויון, אינה מאפשרת תחרות הוגנת בין מועמדים ואינה מבטיחה בחירה של המועמד המתאים ביותר לתפקיד מבין כמה מועמדים. יתר על כן, עולה חשש כי הוועדות פעלו רק למראית עין מאחר שהעובד שמילא בפועל את התפקיד במשך תקופה ארוכה, היה מועמד יחיד במכרז. זאת ועוד, שר התחבורה, שהוא האחראי לפיקוח על הרשות על פי החוק, לא דאג במשך שנים למינוי חברי מועצה ולא פיקח במידה מספקת על המתרחש בתחום המינהל ברשות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הליקויים שנמצאו בדוח זה מצביעים על כך שהפיקוח והבקרה על הרשות בכלל, ומטעם שר התחבורה בפרט, ככל שהם מתקיימים, אינם מספקים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת הרשות, מועצת הרשות ושר התחבורה, לערוך בדיקה יסודית לאיתור הסיבות לליקויים שתוארו בדוח. עליהם לוודא כי רשות שדות התעופה מקפידה לפעול על פי הכללים, ושומרת על כספי הציבור וקיום סדרי מינהל תקינים. לדעת משרד מבקר המדינה, הליקויים שתוארו בדוח מצביעים על הצורך להגביר את הפיקוח והבקרה של שר התחבורה על הרשות. הליקויים מצביעים גם על כך שההסדרים המינהליים והחוקיים החלים על התאגידים הציבוריים לוקים בחסר ועל החיוניות שבקידום האסדרה הכולל של הפיקוח על התאגידים הציבוריים.