

רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ

מינוי בכירים ותנאי העסקתם



# תקציר

## רקע כללי

רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (להלן - רפאל) היא חברה ממשלתית, העוסקת בפיתוח ובייצור של אמצעי לחימה מתקדמים. בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות או החוק), נקבע כי פקידים בכירים בחברה ממשלתית הם, בין היתר, המנכ"ל, המשנה למנכ"ל, הסמנכ"לים ומנהלי האגפים (להלן - הפקידים הבכירים). עוד נקבע בחוק כי על דירקטוריון של חברה ממשלתית לקבוע, על פי כללים שקבעה לכך הממשלה ובאישורה, שכר, תנאים סוציאליים, הטבות, מענקים ותנאי עבודה אחרים (להלן - תנאי ההעסקה) של הפקידים הבכירים. במרץ 2014 אישר דירקטוריון רפאל עדכון לנוהל החברה מאוגוסט 2010 בנושא מינוי עובדים בכירים (להלן - הנוהל למינוי עובדים בכירים או הנוהל). הנוהל התייחס לפקידים הבכירים שהוגדרו בחוק החברות הממשלתיות, למעט מנהלי אגפים<sup>1</sup>.

בשנים 2013-2015 העסיקה רפאל כ-6,600<sup>2</sup> עובדים בשנה בממוצע. ב-31.12.15 הועסקו בחברה 81 פקידים בכירים כהגדרתם בחוק באמצעות הסכמי עבודה אישיים. עלות השכר השנתית הממוצעת של כלל העובדים ברפאל בשנים אלו, לרבות הפקידים הבכירים, הייתה כ-2.35 מיליארד ש"ח, ועלות השכר לשנת 2015 של הפקידים הבכירים האמורים לעיל הייתה כ-64.5 מיליון ש"ח<sup>3</sup>.

## פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2015-יוני 2016 בדק משרד מבקר המדינה את מינוי הפקידים הבכירים ברפאל ואת תנאי העסקתם, בעיקר לגבי השנים 2012-2015. הביקורת נערכה ברפאל, ובדיקות השלמה נערכו ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ובאגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

יצוין כי אין בדוח זה משום נקיטת עמדה מצד מבקר המדינה בדבר כישוריהם ומקצועיותם של הפקידים הבכירים והמועמדים שהתמודדו על תפקידים אלו.

- 1 בנוהל נעשה שימוש בביטוי "עובדים בכירים", ואילו בחוק ובתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים), התשס"ה-2005 המונח הוא "פקידים בכירים".
- 2 הנתונים לגבי מספר העובדים ועלות שכרם לקוחים מהדוחות הכספיים של רפאל.
- 3 הנתונים לגבי עלות השכר של הפקידים הבכירים לקוחים ממערך השכר וההפרשים של רפאל.

## הליקויים העיקריים

### הליכי איתור ומינוי של פקידים בכירים

#### אישור הנוהל למינוי עובדים בכירים על ידי הדירקטוריון ועל ידי רשות החברות

בשונה מהגדרת פקידים בכירים בחוק החברות הממשלתיות, הנהלת רפאל לא קבעה בנהל למינוי עובדים בכירים כי מנהלי האגפים נמנים עם הפקידים הבכירים. דירקטוריון רפאל לא קיים דיון מעמיק בנוסח הנוהל ולא נתן דעתו לסוגיית מנהלי האגפים, ולמרות זאת אישר את הנוהל. רשות החברות אישרה את הנוהל אף שאינו עולה בקנה אחד עם ההגדרה האמורה שבחוק.

#### אי-התאמה בין נוהלי רפאל לחוק ולתקנות בנושא הליכי איתור ומינוי של מנהלי אגפים

בשני נוהלי רפאל העוסקים במינוי עובדים לא נדרש אישור של הדירקטוריון למינוי מנהלי אגפים. כמו כן לא נדרש לתעד בכתב את הליכי האיתור והמינוי של מנהלי האגפים, ולנמק את ההחלטות שהתקבלו בעניין זה.

#### ליקויים באיתור ובמינוי של מנהלי אגפים (ראשי שטחים)

נוכח עמדת הנהלת רפאל בעניין אי-הגדרת מנהלי אגפים כפקידים בכירים, היא לא הקימה ועדות איתור למינויים, ומנכ"ל רפאל לשעבר, אלוף (מיל) ידידיה יערי, לא ביקש את אישור הדירקטוריון למינויים אלו. כתוצאה מכך הדירקטוריון לא נתן דעתו לתקינות הליך האיתור ולא אישר את המינויים.

#### אי-הקמת ועדות איתור למינוי סמנכ"לים

משנת 2013 ועד 1.1.16 מינה מנכ"ל רפאל לשעבר 12 מתוך 16 פקידים בכירים בתפקידי סמנכ"ל ללא שהנהלת רפאל הקימה ועדות איתור. הדירקטוריון אישר תשעה מ-12 מינויים אלו בלי שדן בתקינות הליכי האיתור והמינוי ובלי שדן בהתאמת המינוי לתקן החברה. אשר לשלושת המינויים האחרים - הנהלת רפאל לא הביאה אותם לאישור הדירקטוריון, וממילא הדירקטוריון לא אישר אותם. בכך פגעו הנהלת רפאל והדירקטוריון בעקרונות שנועדו להבטיח כי הליכי האיתור ואישור מינויים של הפקידים הבכירים יבוצעו בתנאים של שוויון הזדמנויות ותחרות הוגנת, כדי להביא למינוי המועמדים המתאימים ביותר לתפקיד.

#### ועדות לאיתור מועמדים לסמנכ"לים ומינויים

בעת אישור ארבעה מינויים של סמנכ"לים בשנים 2012-2015 לא דן הדירקטוריון במרבית הנימוקים לבחירתם הסופית של המועמדים<sup>4</sup>, בהתייחס לקריטריונים שנקבעו בנהל למינוי עובדים בכירים. זאת בניגוד לנדרש בתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים), התשס"ה-2005 ובנוהל.

משנת 2013 ועד  
1.1.16 מינה מנכ"ל  
רפאל לשעבר 12  
מתוך 16 פקידים  
בכירים בתפקידי  
סמנכ"ל ללא  
שהנהלת רפאל  
הקימה ועדות איתור

#### הוועדה לאיתור ולמינוי סמנכ"ל א'

במסמכי רפאל אין תימוכין לכך שוועדת האיתור אכן קיימה ראיונות עם חברי הנהלת רפאל ועם גורמים נוספים ברפאל לגבי המועמדים לתפקיד סמנכ"ל א'. כמו כן אין תימוכין לנימוקים להחלטת חברי הוועדה בשלב המיון הראשוני, כי חמישה מהמועמדים אינם מתאימים לתפקיד. תיעוד ההערכה שעשו חברי ועדת האיתור לשני המועמדים הסופיים לקה אף הוא בחסר. בעת אישור המינוי לא דן הדירקטוריון בנימוקים למיון הראשוני של המועמדים.

#### הוועדה לאיתור ולמינוי סמנכ"ל ב'

במסמכי רפאל אין תימוכין לאמור בדיון שקיימה ועדת האיתור שבו נדונה בחירת המועמד המתאים לתפקיד סמנכ"ל ב' ולראיונות שהיא קיימה עם שני המועמדים. לא נמצא כי הוועדה התייחסה למידע שנצבר ברפאל על תפקודם של שני המועמדים ולא נמצאו נימוקים לבחירתה באחד מהם, וזאת בניגוד לנדרש בנוהל.

#### הוועדה לאיתור ולמינוי סמנכ"ל ג'

במסמכי רפאל אין פרוטוקולים של דיוני ועדת האיתור שדנה בבחירת המועמד לתפקיד סמנכ"ל ג' ואין נימוקים להחלטה שקיבלה הוועדה בדבר המועמד המתאים לתפקיד, וזאת בניגוד לנדרש בנוהל.

## תנאי ההעסקה של הפקידים הבכירים

#### אי-מתן אישור למענקי חתימה ומענקי שימור על ידי הדירקטוריון

בניגוד לקבוע בחוק החברות הממשלתיות, בשנים 2013-2015 נתנה רפאל מענקי חתימה לעובדים חדשים שהיא עמדה לקלוט או מענקי שימור לעובדים קיימים ובסך הכול לשמונה פקידים בכירים, שישה מהם מנהלי אגפים, בלי שהנהלת החברה הביאה את הנושא לדיון בדירקטוריון ולאישורו, וממילא לא ניתן אישור כאמור.

#### התחייבות של רפאל לשלם שכר לפני שניתן לכך אישור של הדירקטוריון ורשות החברות

הנהלת רפאל קבעה בינואר 2015, בהסכם עבודה שנחתם עם סמנכ"ל ב', שכר שחרג בכ-26% מהשכר שאישר הדירקטוריון לסמנכ"ל האמור, ובכך יצרה התחייבות משפטית כלפי הסמנכ"ל. בכך היא אף פעלה בניגוד להחלטה שקיבלה ועדת הסיווג של רשות החברות<sup>5</sup>, ולפיה עדכון שכרם של הפקידים הבכירים בחברה ממשלתית המסווגת ברמה 10(1) יהיה כפוף לאישורם של הדירקטוריון ורשות החברות.

### מתן פיצויי פרישה מוגדלים לפקידים בכירים

הנהלת רפאל שילמה פיצויים מוגדלים לשלושה סמנכ"לים שפרשו, שהיו בעבר בדירוג מחקר וקיבלו תגמולים רבעוניים על פי חוזה העבודה האישי שלהם, בלי שפנתה לרשות החברות בבקשה להעלות את הנושא לדיון בדירקטוריון. לגבי שניים משלושת הסמנכ"לים האמורים שלעיל, לא דן הדירקטוריון במרבית השיקולים שהיה עליו לדון בהם על פי הנחיית הרשות, בבואו לאשר את הפיצויים המוגדלים. מהאמור בפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון לא עלה כי הפיצויים המוגדלים שניתנו נבעו מנסיבות חריגות שהצדיקו את התשלומים.

### דוחות יו"ר הדירקטוריון

דוחות יו"ר הדירקטוריון של רפאל<sup>6</sup>, אשר הגשתם לשרים הממונים ולרשות החברות נקבעה בחוק החברות הממשלתיות, לשנים 2012-2015, לא כללו נתונים על מספר הפקידים הבכירים שנקלטו ברפאל בתקופת הדיווח, למעט נתונים הנוגעים לנושאי משרה מסוימים כהגדרתם בחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות). הדוחות לשנים 2012 ו-2015 לא כללו פירוט בדבר הנימוקים לקביעת שיעור הפיצויים שניתן לפקידים בכירים שפרשו באותן שנים, שהיה גבוה מהמתחייב מחוזה העבודה האישי שלהם. הליקויים דלעיל בדוחות יו"ר הדירקטוריון מתווספים על אלה שעלו בדוח שפרסם מבקר המדינה בנושא הבקרה על יישום החלטות הדירקטוריון וההנהלה ברפאל ב-2016<sup>7</sup>.

## ההמלצות העיקריות

על הנהלת רפאל להקפיד על קיום הליך שוויוני ותחרותי באיתור ובמינוי של פקידים בכירים. על הגורמים בהנהלת רפאל העוסקים באיתור ובמינוי של הפקידים הבכירים ובקביעת תנאי העסקתם מוטלות החובה והאחריות להיות ערים לכל התקנות והנהלים המחייבים ולהקפיד על קיומם. על הדירקטוריון לקיים פיקוח ובקרה נאותים על פעילות ועדות האיתור ועל העמידה של רפאל בהוראות חוק החברות, חוק החברות הממשלתיות ותקנות החברות הממשלתיות, ולנקוט אמצעים סבירים לקבלת מידע הנוגע לפעולות המובאות לאישורו. על יו"ר הדירקטוריון למסור לשרים הממונים על החברה - שר הביטחון ושר האוצר - וכן לרשות החברות דיווח מלא הנוגע לפקידים הבכירים כנדרש.

6 בשנים 11.6.07-12.6.13 כיהן כיו"ר הדירקטוריון אלוף (מיל') אילן בירן, ואחריו כיהן בתפקיד מר יצחק גת עד יוני 2016.

7 מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2016), "בקרה על יישום החלטות הדירקטוריון וההנהלה ברפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ", עמ' 1955.




הועלו ליקויים,  
חלקם חמורים,  
הנוגעים להליכי  
איתור ומינוי של  
פקידים בכירים ללא  
קיום ועדות איתור;  
לפגיעה בעקרונות  
השוויון וההוגנות  
בתחום זה; לתנאי  
העסקתם של  
הפקידים הבכירים;  
ולפיקוח ולבקרה  
של הדירקטוריון

## סיכום

רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ היא חברה ממשלתית המחויבת להקפיד על נורמות של מינהל תקין, תחרותיות ושוויוניות. הדברים נכונים בכל הקשור להליכי איתור ומינוי תקינים של פקידים בכירים, כהגדרתם בחוק החברות הממשלתיות. מתקנות החברות הממשלתיות עולה כי "דרך המלך" למינויים אלו היא באמצעות ועדות איתור.

בדוח ביקורת זה הועלו ליקויים, חלקם חמורים, הנוגעים להליכי איתור ומינוי של פקידים בכירים ללא קיום ועדות איתור; לפגיעה בעקרונות השוויון וההוגנות בתחום זה; לתנאי העסקתם של הפקידים הבכירים; ולפיקוח ולבקרה של הדירקטוריון בתחומים אלו. פעילותה של הנהלת רפאל בתחומים שנבדקו בדוח זה אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, האמורים להיות נר לרגליה. על הנהלת רפאל להפיק את הלקחים הנדרשים מממצאי הביקורת ולפעול למניעת ליקויים דומים בעתיד.

## מבוא


  
 בחוק החברות  
 הממשלתיות,  
 התשל"ה-1975, נקבע  
 כי פקידים בכירים  
 בחברה ממשלתית  
 הם, בין היתר,  
 המנכ"ל, המשנה  
 למנכ"ל, הסמנכ"לים  
 ומנהלי האגפים

רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (להלן - רפאל) היא חברה ממשלתית, העוסקת בפיתוח ובייצור של אמצעי לחימה מתקדמים. בחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), נקבע כי נושאי משרה בחברה הם, בין היתר, המנכ"ל, הסמנכ"ל, הדירקטורים ומנהל הכפוף במישרין למנכ"ל. בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות או החוק), נקבע כי פקידים בכירים בחברה ממשלתית הם, בין היתר, המנכ"ל, המשנה למנכ"ל, הסמנכ"לים ומנהלי האגפים (להלן - הפקידים הבכירים). שלוש הרמות הבכירות של הפקידים הבכירים במדרג הארגוני הן מנכ"ל (רמה 1), משנים וסמנכ"לים (רמה 2) ומנהלי אגפים (רמה 3).

עוד נקבע בחוק החברות הממשלתיות כי חובה על דירקטוריון של חברה ממשלתית לקבוע, בכפוף לכללים שיקבע שר האוצר ועל פי הצעת רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות), את אופן בחירתם של הפקידים הבכירים בחברה, ולאשר על פי המלצת המנכ"ל את מינויים בהתאם לתקן החברה. בתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים), התשס"ה-2005 (להלן - תקנות החברות הממשלתיות), נקבע כי הדירקטוריון יקבע נוהל בדבר אופן הבחירה של הפקידים הבכירים ותנאי כשירותם. במרץ 2014 אישר דירקטוריון רפאל עדכון לנוהל בנושא מינוי עובדים בכירים מאוגוסט 2010 (להלן - הנוהל למינוי עובדים בכירים או הנוהל), וכשבוועיים מאוחר יותר אישרה רשות החברות את הנוהל.

בשנים 2013-2015 העסיקה רפאל כ-6,600 עובדים בשנה בממוצע. ב-31.12.15 הועסקו בחברה 81 פקידים בכירים כהגדרתם בחוק החברות הממשלתיות באמצעות הסכמי עבודה אישיים<sup>8</sup>. עלות השכר השנתית הממוצעת של כלל העובדים ברפאל בשנים אלו, לרבות הפקידים הבכירים, הייתה כ-2.35 מיליארד ש"ח, ועלות השכר לשנת 2015 של הפקידים הבכירים האמורים לעיל הייתה כ-64.5 מיליון ש"ח.

בחוק החברות נקבע כי על הדירקטוריון לקבוע את מדיניות השכר והתגמול של החברה. בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי על דירקטוריון של חברה ממשלתית לקבוע, על פי כללים שקבעה לכך הממשלה ובאישורה, שכר, תנאים סוציאליים, הטבות, מענקים ותנאי עבודה אחרים (להלן - תנאי ההעסקה) של הפקידים הבכירים. בחוק החברות נקבע גם כי על דירקטור חלה חובת הזהירות כלפי החברה, וכי עליו לנקוט אמצעים סבירים לקבלת מידע הנוגע לכדאיות העסקית של פעולה המובאת לאישורו או של פעולה הנעשית על ידיו בתוקף תפקידו ולקבלת כל מידע אחר שיש לו חשיבות לעניין פעולות כאמור.

מדי שנה בשנה פונה הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) לחברות הממשלתיות בבקשה למסור לו דיווח שנתי על תנאי ההעסקה של כל העובדים בחברות בהתאם לקבוע בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), ובתקנות יסודות התקציב (חובת דיווח), התשנ"ד-1993. רפאל מוסרת אפוא בכל שנה לממונה על השכר דיווח על

8 ב-31.12.15 הועסקו ברפאל פקידים בכירים נוספים שלא באמצעות הסכמי עבודה אישיים. מינויים ותנאי העסקתם לא נבדקו בביקורת זו.



תנאי ההעסקה של כלל עובדיה, ובכללם ראשי השטח, כהגדרתם ברפאל, שעליהם דיווחה רפאל כמנהלי אגפים, דהיינו עובדים ברמה 3.

## פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2015-יוני 2016 בדק משרד מבקר המדינה את מינוי הפקידים הבכירים ברפאל ואת תנאי העסקתם, בעיקר לגבי השנים 2012-2015. נבדקו הפיקוח והבקרה של הדירקטוריון על פעילות הוועדות המופקדות על ניהול שלבי האיתור של הפקידים הבכירים (להלן - ועדות האיתור) והעמידה של רפאל בהוראות חוק החברות הממשלתיות, תקנות החברות הממשלתיות ונוהלי החברה בכל הנוגע להליכי המינויים. כמו כן נבדק מספר מצומצם של היבטים הנוגעים לתנאי ההעסקה של הפקידים הבכירים והתשלומים ששולמו להם בפועל. יצוין כי אין בדוח זה משום נקיטת עמדה מצד מבקר המדינה בדבר כישוריהם ומקצועיותם של הפקידים הבכירים והמועמדים שהתמודדו על תפקידים אלו. הביקורת נערכה ברפאל: בלשכת הסמנכ"ל למשא"ן וארגון ובאגף כספים ובקרה. בדיקות השלמה נערכו ברשות החברות ובאגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.



בשונה מהגדרת  
פקידים בכירים בחוק  
החברות הממשלתיות,  
הנהלת רפאל לא  
קבעה בנוהל כי  
מנהלי האגפים נמנים  
עם הפקידים הבכירים

## הליכי איתור ומינוי של פקידים בכירים

### אישור הנוהל למינוי עובדים בכירים על ידי הדירקטוריון ועל ידי רשות החברות

#### אישור הנוהל על ידי הדירקטוריון

בנוהל למינוי עובדים בכירים נקבע כי העובדים הבכירים ברפאל הם חברי ההנהלה - הסמנכ"לים, לרבות המבקר הפנימי, מזכיר החברה והיועץ המשפטי.

משרד מבקר המדינה העלה כי בשונה מהגדרת פקידים בכירים בחוק החברות הממשלתיות, הנהלת רפאל לא קבעה בנוהל כי מנהלי האגפים נמנים עם הפקידים הבכירים. משרד מבקר המדינה מעיר כי על רפאל לתקן את הנוהל בהתאם להגדרה בחוק החברות הממשלתיות ולפעול לפיו, דהיינו להחיל את הנוהל גם על מנהלי האגפים.

בישיבה שהתקיימה בדצמבר 2013 דן הדירקטוריון באישור טיוטת הנוהל המעודכן בנושא מינוי עובדים בכירים. מפרוטוקול הישיבה עולה כי הסמנכ"ל למשא"ן וארגון אמר בדיון כי "בבסיס הנוהל ועדת איתור", ובמענה לדברי דירקטור כי ניתן למנות עובדים בכירים במקרים חריגים ללא ועדת איתור, השיב הסמנכ"ל כי הדבר טרם הוכרע סופית מול רשות החברות. באותה ישיבה אישר הדירקטוריון את הנוהל המעודכן בכפוף לתיאום סופי עם רשות החברות. בישיבה שקיים הדירקטוריון במרץ 2014 מסר הסמנכ"ל למשא"ן וארגון לדירקטוריון כי מאז הדיון הקודם "היו כמה שינויים קטנים לא משמעותיים" בנוסח הנוהל המעודכן; כי רשות החברות מאשרת את הנוסח; וכי בהמשך לבקשת רפאל ורשות החברות אישר משרד עורכי דין חיצוני לרשות כי "הנוהל תואם את החוק בעניין". חוות דעת משפטית בכתב לא הוצגה לדירקטוריון, והוא אישר את הנוסח הסופי של הנוהל.

בעניין אי-הכללת מנהלי האגפים כפקידים בכירים בנוהל כתב במאי 2016 הסמנכ"ל והיועץ המשפטי של רפאל למשרד מבקר המדינה כי בחוק החברות הוגדרו נושאי משרה כעובדים הנמצאים בכפיפות ישירה למנכ"ל, וכי יש לראות בהגדרה של פקידים בכירים בחוק החברות הממשלתיות בבואה של נושאי משרה לפי חוק החברות, דהיינו עובדים הכפופים במישרין למנכ"ל. לפיכך התייחסה רפאל בנוהל אך ורק לפקידים בכירים הכפופים במישרין למנכ"ל.

יודגש כי בכל הנוגע לקביעה מי הם הפקידים הבכירים בחברות הממשלתיות חוק החברות הממשלתיות הגדיר אותם כמנכ"ל, כפיפי מנכ"ל (סמנכ"לים), וכפיפים בדרג נמוך יותר (מנהלי אגפים). לא בכדי הובאה בחוק החברות הממשלתיות הגדרה מיוחדת לפקידים הבכירים, בשונה מנושאי המשרה בחברות.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת רפאל כי מאחר שחוק החברות הממשלתיות הגדיר מי הם הפקידים הבכירים, היה על רפאל לנהוג לפי הגדרה זו, ולכלול את מנהלי האגפים, דהיינו עובדים ברמה 3, בנוהל למינוי עובדים בכירים ולא לנהוג בנושא זה לפי עקרונות חוק החברות.

נוסף על כך, מהפרוטוקולים של דיוני דירקטוריון רפאל מדצמבר 2013 וממרץ 2014 בעניין אישור הנוהל המעודכן עולה כי הדירקטוריון לא ערך דיון מעמיק בנוסח הנוהל, ולא נתן דעתו לכך שכאמור, בשונה מהגדרת חוק החברות הממשלתיות, בנוהל לא נקבע כי מנהלי אגפים הם פקידים בכירים. למרות זאת אישר הדירקטוריון את הנוהל.

משרד מבקר המדינה מעיר לדירקטוריון רפאל כי נוכח חובת הזהירות החלה על הדירקטורים, כפי שנקבע בחוק החברות, לפני אישורם את הנוהל למינוי עובדים בכירים היה עליהם בתוקף תפקידם לנקוט אמצעים סבירים לקבלת המידע הקשור לדרישות החוק כדי לוודא מי הם הפקידים הבכירים בחברה ממשלתית.

אשר לדיווח לעיל של הסמנכ"ל למשא"ן וארגון לדירקטוריון ממרץ 2014, כי משרד עורכי דין חיצוני אישר שהנוהל למינוי עובדים בכירים תואם את החוק, מעיר משרד מבקר המדינה לדירקטוריון רפאל כי אם הוא הסתמך על חוות דעת זו, ראוי היה שהיא תונח לפניו, כדי שיוכל לבחון אותה ולדון בה.

בתשובה שמסרה רפאל למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2016 (להלן - תשובת רפאל) היא ציינה כי לדעתה נוכח המספר הגדול של מנהלי האגפים בחברה (כ-300 עובדים), לא היה מקום לכלול אותם בנוהל תחת ההגדרה של "פקידים בכירים", כי לא ריאלי שהדירקטוריון ידון במינויים של עובדים כה רבים ובתנאי העסקתם וכי עליו לנצל את זמנו "המועט יחסית בדיונים אודות נושאים שברומה של החברה". עוד הודיעה רפאל בינואר 2017 כי בשנים 2013-2016 היא מינתה כ-160 מנהלי אגפים, ומהם 72 עובדים (45%) מועסקים באמצעות חוזים אישיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרפאל כי לפי נתוניה מספר המינויים החודשי של מנהלי אגפים מסתכם לכל היותר בכשלושה לחודש בממוצע בלבד ואם "לא ריאלי", כדבריה, שהדירקטוריון ידון במינויים אלה, עומדת לו האפשרות להטיל זאת על ועדה של הדירקטוריון, על פי הקבוע בחוק החברות הממשלתיות.

עוד הודיעה רפאל בתשובתה כי היא סבורה שהנוהל עומד בקנה אחד עם הוראות החוק, כפי שנתמך בחוות הדעת המשפטית הפנימית של רפאל ובחוות הדעת המשפטית החיצונית מפברואר 2014, שאותה צירפה לתשובתה ובה נכתב כי טיוטת הנוהל תואמת את האמור בתקנות החברות הממשלתיות, שכאמור עוסקות באופן הבחירה של פקידים בכירים. רפאל הוסיפה בתשובתה כי הדירקטוריון היה מודע היטב לתוכנו של הנוהל ולכך שהוא נתמך בחוות הדעת המשפטית החיצונית, כפי שדיווח לו הסמנכ"ל למשא"ן וארגון בישיבה במרץ 2014.

  
**רשות החברות לא**  
**קיימה בקרה**  
**אפקטיבית על קביעת**  
**המסגרת הנורמטיבית**  
**הנדרשת ברפאל**  
**בנושא הליכי האיתור**  
**והמינוי של פקידים**  
**בכירים**

בעניין חוות הדעת המשפטית הפנימית מעיר משרד מבקר המדינה להנהלת רפאל כי חוות דעת זו נכתבה רק במהלך הביקורת, כשנתיים לאחר שהדירקטוריון אישר את הנוהל.

כן ציינה רפאל בתשובתה כי לא ניתן לקבוע שהנוהל אינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק החברות הממשלתיות כיוון שרשות החברות אישרה אותו, והיא הגורם האמון על כך שנוהלי החברה יתאימו לדרישות החוק.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על רפאל, כחברה ממשלתית, מוטלת החובה לפעול על פי דרישות חוק החברות הממשלתיות, וכי אישור הנוהל על ידי רשות החברות, המחויבת גם היא לדרישות החוק, אין בו כדי לגרוע מאחריותה של החברה בעניין זה (לגבי אישור הנוהל על ידי רשות החברות ראו בהמשך).

בסיכום תשובתה של רפאל לעניין אי-התאמת הנוהל לאמור בחוק החברות הממשלתיות בכל הנוגע לאי-קביעת מנהלי האגפים כפקידים בכירים בנוהל הודיעה רפאל כי ככל שהסתייגויותיה שלעיל לא יתקבלו והממצאים ייוותרו על כנם אזי בכונתה להתייעץ עם רשות החברות בנושא ובמידת הצורך לתקן את הנוהל, כך שיתאפשר לה להמשיך לפעול בגמישות הניהולית הנדרשת להצלחתה.

## אישור הנוהל על ידי רשות החברות

בתקנות החברות הממשלתיות נקבע כי חברה ממשלתית תגיש לאישור רשות החברות את הנוהל בעניין תנאי הכשירות ואופן הבחירה של הפקידים הבכירים. בחוזרי רשות החברות מ-2015 בנושא עקרונות למודל תמרוץ עובדים בכירים בחברות הממשלתיות הבהירה הרשות כי פקידים בכירים הינם כהגדרתם בחוק החברות הממשלתיות, עד לרמה 3 במדרג הארגוני, דהיינו לרבות עובדים שבכפיפות לסמנכ"לים. כאמור לעיל, במרץ 2014 אישרה רשות החברות את הנוהל למינוי עובדים בכירים ברפאל, אף שאינו עולה בקנה אחד עם ההגדרה של פקידים בכירים שבחוק החברות הממשלתיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות על כי אישרה את הנוהל שהכינה רפאל אף שאינו עולה בקנה אחד עם ההגדרה שבחוק החברות הממשלתיות ולפיה מנהלי אגפים הם פקידים בכירים, ובשל כך לא נקבע בנוהל כי למינוי מנהלי אגפים נדרש להקים ועדות איתור. בכך רשות החברות לא קיימה בקרה אפקטיבית על קביעת המסגרת הנורמטיבית הנדרשת ברפאל בנושא הליכי האיתור והמינוי של פקידים בכירים.

## אי-התאמה בין נוהלי רפאל לחוק ולתקנות בנושא הליכי איתור ומינוי של מנהלי אגפים

בתקנות החברות הממשלתיות נקבע כי בנוהל של חברה ממשלתית בעניין תנאי הכשירות ואופן הבחירה של פקידי בכירים יוגדר גוף המופקד על ניהול כל שלבי הליך הבחירה של המועמד לתפקיד, וכי המנכ"ל יביא לאישור הדירקטוריון את המינויים של הפקידים הבכירים. כמתואר לעיל, ברפאל גוף זה הוא ועדת האיתור. בנוהל למינוי עובדים בכירים נקבע כי ועדת האיתור מופקדת על הליכי האיתור, כי ההליכים יבוצעו בתנאים של הזדמנות שווה ותחרות הוגנת, וכי הוועדה רשאית לפנות למועמדים פוטנציאליים בהצעה להגיש מועמדות לתפקיד בין אם הם עובדים ברפאל ובין אם עבדו בה בעבר "הלא רחוק". עוד נקבע בנוהל כי הוועדה תורכב משלושה חברים לפחות, ובהם המנכ"ל והסמנכ"ל למשא"ן וארגון; כי בתום עבודתה תמליץ הוועדה על בחירתה, והמנכ"ל יביא את המלצתה על המועמד הנבחר לאישור הדירקטוריון; וכי על הוועדה לתעד בכתב את הליכי האיתור והמינוי ולנמק את החלטותיה.

בנוהל נוסף של רפאל בנושא מינוי עובדים (להלן - הנוהל למינוי עובדים) מאוגוסט 2007, שעודכן בינואר 2013, נקבע כי בסמכות המנכ"ל למנות את הסמנכ"לים בהתאם לאמור בנוהל למינוי עובדים בכירים, וכן למנות את ראשי השטח, שהם עובדים בדרג הניהולי הכפופים לסמנכ"לים ומנהלי החטיבות שברפאל (מנהלים ברמה 3). בנוהל למינוי עובדים נקבע גם הליך המינוי של ראשי השטח, ולפיו ההחלטה על המינוי תתקבל בוועדת מינוי של רפאל שחבריה הם המנכ"ל, הסמנכ"ל למשא"ן וארגון וראש החטיבה הרלוונטי או מי מטעמו.

הביקורת העלתה כי בניגוד לנדרש בחוק החברות הממשלתיות ובתקנות החברות הממשלתיות, בשני נוהלי רפאל העוסקים במינוי עובדים לא נדרש אישור של הדירקטוריון למינוי מנהלי אגפים (רמה 3), על אף היותם פקידים בכירים. זאת ועוד, לא נדרש לתעד בכתב את הליכי האיתור והמינוי שלהם, ולנמק את ההחלטות שהתקבלו בעניין זה.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת רפאל כי גם הנוהל למינוי עובדים אינו עולה בקנה אחד עם הנדרש בחוק החברות הממשלתיות ובתקנות החברות הממשלתיות כאמור לעיל.

## ליקויים באיתור ובמינוי של מנהלי אגפים (ראשי שטחים)

בתקנות החברות הממשלתיות נקבע כי בבוא הדירקטוריון לאשר את המינויים של הפקידים הבכירים הוא ייתן את דעתו, בין השאר, לתקינות הליך האיתור, ובכלל זה



נוכח עמדתה של  
הנהלת רפאל בעניין  
אי-הגדרת מנהלי  
האגפים כפקידים  
בכירים, היא לא  
הקימה ועדות איתור  
למינויים, ומנכ"ל רפאל  
לשעבר לא ביקש את  
אישור הדירקטוריון  
למינויים אלו

קיום הליך שוויוני ותחרותי, וקיום נימוקים למיון המועמדים שנעשה בשלבי הביניים של הליך הבחירה ובבחירה הסופית של המועמד.

בשנים 2012-2015 הוציא מנכ"ל רפאל דאז, אלוף (מיל') ידידיה יערי (להלן - מנכ"ל רפאל לשעבר), 40 כתיבי מינוי לראשי שטחים, דהיינו מנהלי אגפים (רמה 3), אשר להם הסכם עבודה אישי, בלי שרפאל הקימה ועדות איתור למינויים. בדוח השנתי של רפאל לממונה על השכר לשנת 2015 דיווחה רפאל על העסקת 51 מנהלי אגפים<sup>9</sup> מבין 81 הפקידים הבכירים שתוארו לעיל. לפי בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה, מרבית מנהלי אגפים אלה הועסקו בתפקיד ראשי שטח ברפאל.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת רפאל כי נוכח עמדתה בעניין אי-הגדרת מנהלי האגפים (רמה 3) כפקידים בכירים, היא לא הקימה ועדות איתור למינויים, ומנכ"ל רפאל לשעבר לא ביקש את אישור הדירקטוריון למינויים אלו, בניגוד לנדרש בחוק החברות הממשלתיות ובתקנות החברות הממשלתיות. כתוצאה מכך הדירקטוריון לא נתן דעתו לתקינות הליך האיתור, ובכלל זה לקיומם של הליך שוויוני ותחרותי ולנימוקים לבחירתם, בניגוד לנדרש בתקנות, ולא אישר את המינויים, לרבות בהתאם לתקן החברה, בניגוד לנדרש בחוק.

## רישום ציוני מועמדים בטופס הערכה

בנוהל למינוי עובדים בכירים נקבע כי מטרתו לקבוע שהליכי האיתור של הפקידים הבכירים שהוגדרו בו יקוימו בתנאים של הזדמנות שווה, תחרות הוגנת ושקיפות, כדי לאתר את המועמד המתאים ביותר לתפקיד. עוד נקבע בנוהל כי הליכי האיתור יבוצעו תוך הגשמת העקרונות הקבועים בתקנות החברות הממשלתיות, ובכללם תקינות הליך האיתור, קיומם של קריטריונים קבועים מראש לבחירת המועמדים וקיום נימוקים למיון המועמדים בשלבי הביניים של הבחירה ובשלב הבחירה הסופית.

בנוהל המעודכן למינוי עובדים בכירים ממרץ 2014 נוסף כי ועדת האיתור תסכם את עמדתה לגבי התאמת המועמד לתפקיד על גבי טופס הערכה למועמד, שבו יירשם בנוגע לכל מועמד ציון משוקלל אחד מאת כל חברי הוועדה לכל קריטריון.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת רפאל כי ברישום של ציון משוקלל אחד בלבד יש כדי לפגוע בעקרון השקיפות של הליכי האיתור והמינוי של פקידים בכירים ובבקרה על תקינותו, כפי שהנוהל עצמו מחייב. לפיכך, מן הראוי שרפאל תעגן בנוהל את החובה לפרט בטופס הערכה את הציונים שנתן כל אחד מחברי ועדת האיתור לכל אחד מהמועמדים.

## אי-הקמת ועדות איתור למינוי סמנכ"לים

ב-31.12.15 כיהנו ברפאל 19 פקידים בכירים בתפקידי סמנכ"ל. בשנים 2013-2015<sup>10</sup> מינה מנכ"ל רפאל לשעבר 16 פקידים בכירים<sup>11</sup> בתפקידי סמנכ"ל. בחלק מהמקרים יצרה רפאל תפקידי סמנכ"ל חדשים או קיימה העברה רוחבית של פקידים בכירים בין תפקידים, לרבות סמנכ"לים.

משרד מבקר המדינה העלה כי משנת 2013 ועד 1.1.16 מינה מנכ"ל רפאל לשעבר 12 מתוך 16 פקידים בכירים בתפקידי סמנכ"ל ללא שהנהלת רפאל הקימה ועדות איתור. עוד עלה כי הדירקטוריון אישר תשעה מ-12 מינויים אלו בלי שדן בתקינות הליכי האיתור והמינוי ובלי שדן בהתאמת המינוי לתקן החברה. אשר לשלושת המינויים האחרים - הנהלת רפאל לא הביאה אותם לאישור הדירקטוריון, וממילא הדירקטוריון לא אישר אותם. כל ההתנהלות האמורה נעשתה אפוא בניגוד לנדרש בחוק החברות הממשלתיות, בתקנות החברות הממשלתיות ובנוהל למינוי עובדים בכירים שרפאל עצמה קבעה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לראות בחומרה את ההתנהלות האמורה של הנהלת רפאל והדירקטוריון; בכך הם פגעו בעקרונות שנועדו להבטיח כי הליכי האיתור ואישור מינויים של הפקידים הבכירים יבוצעו בתנאים של שוויון הזדמנויות ותחרות הוגנת, כדי להביא למינוי המועמדים המתאימים ביותר לתפקיד.

להלן כמה דוגמאות הנוגעות למינוי פקידים בכירים ברפאל, ליצירת תפקידים חדשים, ולקיום העברות רוחביות של פקידים בכירים בין תפקידים, וזאת ללא שהנהלת רפאל הקימה ועדות איתור למועמדים פוטנציאליים, ללא דיון בדירקטוריון בתקינות הליכי המינוי ואישורם בהתאם לתקן החברה, וללא מתן הזדמנות שווה למועמדים אפשריים להתמודד על התפקיד.

**מינוי ארבעה מנהלי חטיבות:** ביוני 2013 דיווח הסמנכ"ל למשא"ן וארגון לדירקטוריון על עדכוני שכר של עובדים בכירים בעקבות שינוי ארגוני שנעשה ברפאל. בכלל זאת הוא מסר כי ראשי המינהלים א' וב' יהיו ראשי חטיבות; וכי במינהל ג', שמתוכנן להפוך לחטיבה, הוחלף ראש המינהל. הדירקטוריון אישר את עדכוני השכר המבוקשים. בעקבות כך מינה המנכ"ל את שלושת העובדים האמורים לתפקידי מנהלי חטיבות.

ביולי 2013 מסר המנכ"ל לדירקטוריון כי במסגרת השינוי הארגוני ימונה ראש מינהלה ד' לסמנכ"ל וראש מינהל, זאת מכיוון שבכל הפעמים הקודמות שבהן יצרה רפאל מינהל אזי ראש המינהל מונה לסמנכ"ל. עוד מסר המנכ"ל כי בשנה הבאה סמנכ"ל זה "מוגדר לעלות", דהיינו יקודם לתפקיד מנהל חטיבה. הדירקטוריון אישר את המינוי המבוקש.

10 מינוי אחד נעשה ב-1.1.16.

11 בסך הכול מונו 12 עובדים לתפקידים אלו. דהיינו את חלקם מינה המנכ"ל יותר מפעם אחת לתפקידי סמנכ"ל שונים.

בתשובתה מסרה רפאל כי בארבעת המקרים שלעיל העובדים הבכירים מונו ללא ועדות איתור לאותו תפקיד שביצעו לפני המינוי. עוד מסרה רפאל כי בעקבות השינוי הארגוני בחברה הוספו סמכויות לתפקידיהם ולכן נדרש היה לעדכן את מעמדם לסמנכ"לים. כך למשל, ראש מינהלה ד', שהיה כפוף ישירות לראש חטיבה מסוימת, מונה במסגרת השינוי הארגוני שביצעה רפאל לסמנכ"ל ומנהל חטיבה, הוא הוכפף למנכ"ל וחל גידול ניכר בהיקף הפעילות שבתחום אחריותו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי האמור בתשובתה של רפאל אינו עולה בקנה אחד עם הוראת הנוהל למינוי עובדים בכירים שהיא עצמה קבעה נוכח הוראות חוק החברות הממשלתיות ותקנות החברות הממשלתיות. זאת ועוד, בארבעת המינויים שלעיל הכפיפה רפאל את העובדים הבכירים למנכ"ל במקום למנהלי חטיבות ואף שינתה את תכולות תפקידיהם.

## ועדות לאיתור מועמדים לסמנכ"לים ומינוים

בנוהל למינוי עובדים בכירים בנוסחו מאוגוסט 2010 נקבע כי ועדת האיתור תקיים מיון ראשוני לבחינה של עמידת המועמדים בכישורים הנדרשים לתפקיד, ועל בסיס כל המידע שנצבר על המועמדים, תבחן את התאמת המועמדים שעברו את המיון הראשוני לתפקיד ואת הצורך בשליחתם למבחני מיון והערכה או למבחנים אחרים (להלן - מבחני הערכה).

נוסף על כך נקבע כי הוועדה תסכם את עמדתה על פי ארבעה קריטריונים: ניסיון וידע רלוונטי לתפקיד, ניסיון וידע בתחום פעילותה של רפאל או תחום דומה, השתלבות בעבודת צוות והתרשמות אישית. בסיום עבודת הוועדה יציג המנכ"ל את המלצתו לדירקטוריון. עוד נקבע בנוהל כי חברי ועדת האיתור יסכמו את עמדתם בהתאם לקריטריונים שנקבעו ומאפיינים נוספים, כגון הערכת התאמתו של המועמד לתפקיד ותוצאות מבחני הערכה, אם נערכו.

בנוהל המעודכן למינוי עובדים בכירים ממרץ 2014 נוספו כללים בעניין פעילות ועדת האיתור, ובהם כי הוועדה תתעד בכתב את ישיבותיה, תנמק את החלטותיה, ותתחשב במידע שנצבר ברפאל על אודות תפקודו של המועמד, לרבות תיקו האישי והערכת מנהליו. כמו כן הוספו בנוהל המעודכן שני קריטריונים שלפיהם תבחן ועדת האיתור את התאמת המועמדים לתפקיד ותסכם את עמדתה בעניין (בסך הכול על פי שישה קריטריונים).

בנוהל נקבע גם כי בהתאם לתקנות החברות הממשלתיות, בבואו לאשר את המינוי ייתן הדירקטוריון את דעתו בין השאר לתקינות הליך האיתור, ובכלל זה לקיום הליך שוויוני ותחרותי ולמתן נימוקים למיון המועמדים על ידי הוועדה בשלבי הביניים ונימוקים לבחירה הסופית במועמד, וכל זאת בהתייחס ליישום הקריטריונים לבחירה.





בעת אישור ארבעה מינויים של הסמנכ"לים בשנים 2012-2015 לא דן הדירקטוריון במרבית הנימוקים לבחירתם הסופית של המועמדים בהתייחס לקריטריונים שנקבעו בנוהל. זאת בניגוד לנדרש בתקנות החברות הממשלתיות ובנוהל. זאת בניגוד לנדרש בתקנות החברות הממשלתיות ובנוהל רפאל

משרד מבקר המדינה בדק את תקינות הליכי האיתור והמינוי של ארבעה סמנכ"לים שלגביהם הקימה הנהלת רפאל ועדות איתור וכן את הליך מתן אישורי הדירקטוריון למינויים.

משרד מבקר המדינה העלה כי בעת אישור ארבעת המינויים של הסמנכ"לים דלעיל בשנים 2012-2015 לא דן הדירקטוריון במרבית הנימוקים לבחירתם הסופית של המועמדים<sup>12</sup> בהתייחס לקריטריונים שנקבעו בנוהל. זאת בניגוד לנדרש בתקנות החברות הממשלתיות ובנוהל. משרד מבקר המדינה מעיר לדירקטוריון רפאל כי בכך הוא לא נתן את דעתו כנדרש לתקינות הליכי המינוי ולקיומם של הליכים המאפשרים שוויון הזדמנויות בין המועמדים השונים כדי לאתר את המועמד הטוב ביותר לתפקיד.

להלן פירוט של ליקויים נוספים הנוגעים לפעילותן של ארבע ועדות האיתור שהקימה רפאל לאיתור ומינוי סמנכ"לים ולאישורי הדירקטוריון את אותם מינויים.

## הוועדה לאיתור ולמינוי סמנכ"ל א'

בנובמבר 2012 אישר הדירקטוריון את בקשת מנכ"ל רפאל לשעבר להקים ועדה לאיתור ולמינוי סמנכ"ל א'. בעקבות כך הפיץ הסמנכ"ל למשא"ן וארגון ברפאל הודעה על חיפוש מועמדים לתפקיד האמור. שמונה עובדים הגישו את מועמדותם לתפקיד. בסיכום הישיבה הראשונה של ועדת האיתור מדצמבר 2012 ציין הסמנכ"ל למשא"ן וארגון כי המועמדים יישלחו למבחן הערכה חיצוני, וכי הוא יראיין את חברי הנהלת רפאל וגורמים רלוונטיים נוספים כדי לקבל את דעתם על המועמדים, ויציג את תמצית חוות דעתו לוועדה.

בסיכום ישיבה של ועדת האיתור מפברואר 2013 נכתב כי לאחר שרואיינו כל המועמדים ולאחר דיון מעמיק בניתוח הנתונים של מבחני המיון שנערכו למועמדים הוחלט פה אחד כי חמישה מועמדים אינם מתאימים לתפקיד (להלן - המיון הראשוני), וסוכם להמשיך ולדון בשלושת המועמדים שנותרו. בסיכום הישיבה הבאה, שהתקיימה במרץ 2013, נכתב כי סוכם פה אחד שניתן להתרכז בשני מועמדים מתוך השלושה, וכי נוכח דירוג המועמדים שנערך באותו יום על ידי ארבעת חברי ועדת האיתור, סוכם על המועמד שבמקום הראשון ומינויו יובא על ידי המנכ"ל לאישור הדירקטוריון.

יומיים לאחר מכן דן הדירקטוריון בהליך האיתור והמינוי של סמנכ"ל א' ואישר את המלצת המנכ"ל למנותו לתפקיד. בישיבה מסרו המנכ"ל והסמנכ"ל למשא"ן וארגון, בין היתר, כי מולאו שאלונים לגבי כל המועמדים בקרב חברי ההנהלה וגורמים נוספים. נוסף על כך מסר הסמנכ"ל למשא"ן וארגון כי לחברי הוועדה היו דעות שונות לגבי שני המועמדים הסופיים, וכי הדיון לגביהם נסב על השאלה אם נדרש "מנהל טוב או טכנולוג טוב" למילוי התפקיד. יו"ר הדירקטוריון דאז, אלוף (מיל') אילן בירן, מסר בדיון כי לכל אחד מהמועמדים יש יתרונות וחסרונות, ונדרש היה לקבל



במסמכי רפאל אין  
 תימוכין לכך שוועדת  
 האיתור אכן קיימה  
 ראיונות עם חברי  
 הנהלת רפאל ועם  
 גורמים נוספים  
 ברפאל לגבי  
 המועמדים לתפקיד  
 סמנכ"ל א' ולנימוקים  
 להחלטת חברי  
 הוועדה בשלב המיון  
 הראשוני

החלטה בדבר המועמד המתאים לתפקיד. אחד מחברי הדירקטוריון אמר בתגובה "אנחנו סומכים על הוועדה", קרי על ועדת האיתור.

משרד מבקר המדינה העלה כי במסמכי רפאל אין תימוכין לכך שוועדת האיתור אכן קיימה ראיונות עם חברי הנהלת רפאל ועם גורמים נוספים ברפאל לגבי המועמדים. כמו כן אין תימוכין לנימוקים להחלטת חברי הוועדה בשלב המיון הראשוני, כי חמישה מהמועמדים אינם מתאימים לתפקיד, בהתחשב, בין היתר, בתוצאות מבחני ההערכה. זאת ועוד, תיעוד ההערכה שעשו חברי ועדת האיתור לשני המועמדים הסופיים לקה אף הוא בחסר בכך שהם לא מילאו בטופסי ההערכה של שניהם את פירוט הניסיון המקצועי הרלוונטי בהשוואה לדרישות התפקיד ואת תוצאות מבחני ההערכה. עוד העלה משרד מבקר המדינה, כי בעת אישור המינוי לא דן הדירקטוריון בנימוקים למיון הראשוני של המועמדים.

רפאל מסרה בתשובתה כי חובת הסודיות, הצורך בהגנה על אינטרסים אישיים "ומרקם עבודה עדין" עלולים להביא לכך שחלק מהשיחות והנימוקים לבחירת המועמד המתאים לא יועלו על הכתב. רפאל הוסיפה עם זאת כי היא תפיק לקחים ותקפיד על קיום התיעוד הנדרש ועל מילוי טופסי ההערכה "בצורה מלאה עד כמה שניתן".

משרד מבקר המדינה מעיר כי היעדר התימוכין והנימוקים האמורים אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, ועם החובה המוטלת על ועדת האיתור לרשום פרוטוקול שישקף את הדיון שהתקיים. זאת ועוד, אין לקבל את טענתה של רפאל שחובת הסודיות אינה מאפשרת לתעד את השיחות והנימוקים האמורים כנדרש, שכן יש לרפאל האמצעים לשמור על המידע שיתועד. הדבר אף פגע ביכולתו של הדירקטוריון לבדוק כנדרש את תקינות הליך המינוי, את מתן שוויון ההזדמנויות למועמדים השונים, ואת קיום התחרות ההוגנת והשקיפות.

## הוועדה לאיתור ולמינוי סמנכ"ל ב'

בספטמבר 2014 דן הדירקטוריון בהליכי האיתור והמינוי של סמנכ"ל ב' ואישר את המלצת המנכ"ל למינויו. בדיון מסר הסמנכ"ל למשא"ן וארגון כי היו שני מועמדים לתפקיד, וכי "לפי נוהל רשות החברות יש קריטריונים ומשקלות והתהליך מוסדר". יו"ר הדירקטוריון דאז סיכם: "באין הערות - מאשרים".

משרד מבקר המדינה העלה כי במסמכי רפאל אין תימוכין לאמור בדיון שקיימה ועדת האיתור שבו נדונה בחירת המועמד המתאים לתפקיד סמנכ"ל ב' ולראיונות שהיא קיימה עם שני המועמדים. ממילא גם לא נמצא כי הוועדה התייחסה למידע שנצבר ברפאל על תפקודם של שני המועמדים ולא נמצאו נימוקים לבחירתה באחד מהם, וזאת בניגוד לנדרש בנוהל למינוי עובדים בכירים.

בתשובתה הודיעה רפאל לגבי התייעוד החסר של הליך האיתור של סמנכ"ל ב' כי היא תפיק לקחים ותוודא כי "להבא ההליך יהיה מפורט יותר".

## הוועדה לאיתור ולמינוי סמנכ"ל ג'

**פרוטוקולים של ועדת האיתור:** בסיכום פעילות הוועדה לאיתור סמנכ"ל ג' מספטמבר 2014 נכתב כי הוועדה בחנה שישה מועמדים, נתנה להם ציונים והחליטה על המועמד המתאים לתפקיד סמנכ"ל ג'.

משרד מבקר המדינה העלה כי במסמכי רפאל אין פרוטוקולים של דיוני ועדת האיתור שדנה בבחירת המועמד, לרבות התייחסות למידע שנצבר ברפאל על אודות תפקודם של ששת המועמדים. כמו כן אין נימוקים להחלטה שקיבלה הוועדה בדבר המועמד המתאים לתפקיד, וזאת בניגוד לנדרש בנוהל למינוי עובדים בכירים.

**קריטריונים לבחינת המועמדים:** כאמור בנוהל המעודכן למינוי עובדים בכירים נקבע כי ועדת האיתור תסכם את עמדתה לגבי כל מועמד על פי שישה קריטריונים כמפורט בנוהל. עוד נקבע בו כי הוספת קריטריונים תתאפשר לפני פתיחת הליך האיתור באישור של הדירקטוריון ושל רשות החברות.

משרד מבקר המדינה העלה כי ועדת האיתור לבחירת סמנכ"ל ג' הוסיפה קריטריון, שמשקלו נקבע ל-20% מהציון הכולל של המועמד - "התאמה כוללת לתפקיד", ובכך סיכמה את הציונים לגבי התאמת המועמדים לתפקיד על פי שבעה קריטריונים במקום שישה. הנהלת רפאל לא פנתה לדירקטוריון ולרשות החברות כדי לקבל את אישורם לכך, וממילא היא לא קיבלה אישור כזה.

בתשובתה התייחסה רפאל לתייעוד החסר של הליך הבחירה של סמנכ"ל ג' ושל הנימוקים לבחירתו והודיעה כי תפיק את הלקחים ותוודא כי "להבא ההליך יהא מפורט יותר והתייעוד יישמר בצורה מסודרת". בנוגע לקריטריון הנוסף ציינה רפאל כי הוא אכן הוסף בשוגג שלא בהתאם לנוהל, אך לא היה בכך כדי להשפיע על בחירת הסמנכ"ל.

## הוועדה לאיתור ולמינוי סמנכ"ל ד'

בספטמבר 2015 אישר הדירקטוריון את בקשת הסמנכ"ל למשא"ן וארגון להקים ועדה לאיתור ולמינוי סמנכ"ל ד'. בעקבות כך הפיץ הסמנכ"ל למשא"ן וארגון ברפאל הודעה על חיפוש מועמדים לתפקיד האמור. שני עובדים הגישו את מועמדותם לתפקיד. בסיכום ישיבות ועדת האיתור מנובמבר 2015 בחרה הוועדה באחד המועמדים לתפקיד. כשבוע לאחר מכן דן הדירקטוריון בהליך האיתור והמינוי האמור, ואישר את המלצת המנכ"ל למינוי. בינואר 2016 הוציא המנכ"ל כתב מינוי לסמנכ"ל ד'.

משרד מבקר המדינה העלה כי ועדת האיתור מילאה את טופס הערכת המועמדים על פי חמישה קריטריונים בלבד במקום שישה, ולא התייחסה לקריטריון שנקבע בנוהל של סיכויי הצלחת המועמד בתפקיד. נוסף על כך, לא נמצאו תימוכין בסיכום ישיבות הוועדה כי היא התייחסה למידע שנצבר ברפאל על אודות תפקודם של שני המועמדים וכי היא נימקה את החלטתה בדבר המועמד המתאים, וזאת בניגוד לנדרש בנוהל למינוי עובדים בכירים.

בתשובתה ציינה רפאל כי נפלה שגגה בכך שלא נשקל הקריטריון של סיכויי הצלחה בתפקיד, אך הדבר לא השפיע על תוצאות הבחירה. עוד ציינה כי היא תתעד להבא את נימוקי הבחירה במועמד המתאים.

## תנאי ההעסקה של הפקידים הבכירים

### כללים להעסקת פקידים בכירים - המסד הנורמטיבי

בחוזר של רשות החברות מנובמבר 2001 בנושא השכר ותנאי העבודה בחברות ממשלתיות, הובאו כללים שנקבעו בהחלטות ממשלה בנוגע לתנאי ההעסקה של המנכ"לים והפקידים הבכירים בחברות אלו. צוין כי על הדירקטוריונים של החברות ועל רשות החברות לפעול על פי הכללים האמורים. בחוזר נקבע, בין היתר, כי אין "להסכים להנהיג או לחתום על... שינויים בשכר" ללא אישור מוקדם של רשות החברות.

להלן הכללים שקבעה הממשלה בנוגע לתנאי ההעסקה<sup>13</sup> של הפקידים הבכירים, למעט המנכ"ל: בהחלטת ממשלה מ-1979<sup>14</sup> נקבע, בין היתר, כי החברות הממשלתיות יהיו רשאיות להעסיק את כל הפקידים הבכירים בחוזים אישיים<sup>15</sup>; כי רשות החברות תכין נוסח של חוזה עבודה אחיד לפקידים הבכירים בחברות הממשלתיות; וכי השכר<sup>16</sup> ותנאי העסקתם של הפקידים הבכירים ייקבעו בתיאום עם רשות החברות. בעקבות ההחלטה הכינה רשות החברות נוסח של הסכם עבודה אחיד לפקידים בכירים. הנוסח המעודכן הוא מדצמבר 2008.

בסיכום דיון פנימי שקיימה רשות החברות ביוני 2000 בנושא מדיניות השכר בחברות הממשלתיות נכתב כי תקרת השכר לפקידים בכירים בחברות ממשלתיות המסווגות ברמות 9 ו-10<sup>17</sup> תהיה באחוזים משכר המנכ"ל כדלקמן: משנה למנכ"ל - 95%, סמנכ"ל - 90%, וראשי אגפים - 85%. עוד נכתב בסיכום כי יישום המדיניות האמורה יתבצע לגבי כל חברה, עם בקשתה לאשר לה את קביעת השכר של הפקידים הבכירים.

בדצמבר 2011 החליטה ועדת הסיווג של רשות החברות (להלן - ועדת הסיווג) להעלות את סיווגה של רפאל מ-10 ל-10(1).

משרד מבקר המדינה בדק את תהליך אישור השינויים בשכר של הפקידים הבכירים ברפאל על ידי דירקטוריון החברה ועל ידי רשות החברות. להלן הפירוט:

- |    |  |
|----|--|
| 13 | שכר ותנאי עבודה בלשון החלטת הממשלה מס' 434 (ש/44) מפברואר 2007 בנושא המלצות הוועדה בעניין המנכ"לים בחברות הממשלתיות.             |
| 14 | החלטת ממשלה 810 (ש/70), יוני 1979, בנושא חוזה העסקה של פקידים בכירים בחברות ממשלתיות.  |
| 15 | בדוח זה - גם "הסכם עבודה".   |
| 16 | בהחלטה נקבע כי שכר משמעו סכום כולל ולא יתווספו אליו כל רכיבי שכר אחרים, כגון שעות נוספות, שכר עידוד, משכורת 13 ותוספות ספציפיות. |
| 17 | החברות הממשלתיות מסווגות על ידי ועדת הסיווג של רשות החברות בהתאם להיקפי פעילותן, עד לסיווג 10(1).                                |

## אי-מתן אישור למענקי חתימה ומענקי שימור על ידי הדירקטוריון

בניגוד לקבוע בחוק החברות הממשלתיות, בשנים 2013-2015 נתנה רפאל מענקי חתימה או שימור לשמונה פקידים בכירים, שישה מהם מנהלי אגפים, בלי שהנהלת החברה הביאה את הנושא לדיון בדירקטוריון ולאישורו

במועדים שונים בשנים 2012-2015 אישרה רשות החברות לרפאל, לבקשתה, לתת מענקי חתימה לעובדים חדשים שהיא עמדה לקלוט ומענקים לשימור עובדים קיימים בתמורה להתחייבותו של העובד לעבוד ברפאל לתקופה שלא תפחת משלוש שנים. מתן מענקים לעובדים הוא למעשה שינוי בתנאי העסקתם. בשנים 2013-2015 נתנה רפאל מענקים כאמור לשמונה פקידים בכירים<sup>18</sup>. כאמור, חוק החברות הממשלתיות מחייב את הדירקטוריון של החברה לאשר את תנאי ההעסקה של הפקידים הבכירים.

יצוין כי בתשובת רפאל נמסר כי לפי עמדת החברה, שישה משמונת העובדים דלעיל הם ברמה של מנהלי אגפים שאינם כפיפי מנכ"ל, ולכן לא נדרש לקבל את אישור הדירקטוריון למתן המענקים; בנוגע לשני הפקידים הבכירים האחרים ציינה רפאל כי רשות החברות והממונה על השכר אישרו את תשלום המענקים, לאחר תיאום עם המנכ"ל ויו"ר הדירקטוריון וככל שלא התקבל אישור הדירקטוריון למענקים הרי שהיא תפעל להבא לתיקון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בניגוד לקבוע בחוק החברות הממשלתיות, בשנים 2013-2015 נתנה רפאל מענקי חתימה או שימור לשמונה פקידים בכירים, שישה מהם מנהלי אגפים, בלי שהנהלת החברה הביאה את הנושא לדיון בדירקטוריון ולאישורו, וממילא לא ניתן אישור כאמור.

## התחייבות של רפאל לשלם שכר לפני שניתן לכך אישור של הדירקטוריון ורשות החברות

בדצמבר 2011 החליטה ועדת הסיווג כי הדירקטוריון של חברה ממשלתית רשאי לעדכן את שכרם של המנכ"ל והפקידים הבכירים באופן פרטני בהתאם לרמה (1)10, בכפוף לאישור של רשות החברות.

בספטמבר 2014 אישר הדירקטוריון את מינויו של סמנכ"ל ב' ואת תנאי העסקתו בשיעור של 90% משכר מנכ"ל של חברה ממשלתית בסיווג 10 (45,544 ש"ח). בינואר 2015 דיווחה רפאל לרשות החברות על גובה השכר האמור. בסוף אותו חודש חתמה הנהלת רפאל על הסכם עבודה עם סמנכ"ל ב', שבו נקבע כי שכרו יהיה בשיעור של 90% משכר של מנכ"ל של חברה ממשלתית בסיווג 10 (1) (57,603 ש"ח)<sup>19</sup>. רק באמצע פברואר 2015 אישרה רשות החברות לרפאל את השכר האמור ובסוף אותו החודש אישר זאת גם הדירקטוריון.

18 שניים מהמענקים הוחזרו לרפאל מסיבות שונות.

19 בפועל קיבל הסמנכ"ל ומנהל החטיבה בחודש פברואר שכר של 45,545 ש"ח. בחודש מרץ שילמה לו רפאל הפרשים בסך 12,068 ש"ח בגין חודש פברואר, ובסך הכול 57,603 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת רפאל כי בינואר 2015, בהסכם עבודה שנחתם עם סמנכ"ל ב', היא קבעה שכר שחרג בכ-26% מהשכר שאישר הדירקטוריון לסמנכ"ל האמור, ובכך יצרה התחייבות משפטית כלפי הסמנכ"ל. בכך הנהלה אף פעלה בניגוד להחלטה שקיבלה ועדת הסיווג בדצמבר 2011, ולפיה עדכון שכרם של הפקידים הבכירים בחברה ממשלתית המסווגת ברמה 10(1) יהיה כפוף לאישורם של הדירקטוריון ושל רשות החברות.

רפאל מסרה בתשובתה כי היא קיבלה את אישור רשות החברות לתנאי ההעסקה של סמנכ"ל ב' לפני שקבעה את הסכם העבודה אתו, וכי ככל הנראה עקב שגגה הנושא לא הועלה לאישור הדירקטוריון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי רפאל לא המציאה תימוכין כלשהם לאישור המוקדם של רשות החברות לשכרו של הסמנכ"ל.

## דיווח של רפאל לרשות החברות בעניין תמרוץ אישי לפקידים בכירים

בשלושת הסכמי העבודה הקיבוציים העיקריים שעליהם חתומה, בין היתר, רפאל, נקבע כי אחת לרבעון תחליט החברה על פי שיקול דעתה האם ובאיזה שיעור לקבוע תקציב לתגמול של העובדים בגין הישגי החברה ברבעון שחלף (להלן - תגמול רבעוני). התגמולים האמורים מהווים חלק מתנאי ההעסקה של העובדים. כאמור, רשות החברות הכינה נוסח של הסכם עבודה אחיד לפקידים בכירים, שאינו עוסק במתן תגמולים לפקידים אלה.

ביולי 2002 אישרה סגנית מנהל רשות החברות לענייני שכר וכוח אדם דאז לרפאל, על דעת סגנית הממונה על השכר דאז, כי בתנאי השכר של עובדים בדירוג מחקר שיעברו לעבוד על פי חוזה העבודה האישי לפקידים בכירים (להלן - חוזה אישי) ייכלל תגמול רבעוני. ואכן הנהלת רפאל קבעה בחוזים האישיים שחתמה בשנים 2002-2009 עם 27 פקידים בכירים, שהיו מדורגים בעבר בדירוג מחקר, כי היא תשלם להם תגמול רבעוני. בגין השנים 2012-2015 שילמה רפאל לפקידים בכירים כאלו תגמול רבעוני בסכום כולל של כ-6.77 מיליון ש"ח.

באוגוסט 2014 כתבה רפאל לרשות החברות מכתב בנושא תמרוץ אישי<sup>20</sup> לפקידים בכירים המועסקים באמצעות חוזה אישי, ובו ביקשה להאריך את תוקף אישורה של הרשות להגדיל את התמרוץ האישי לפקידים אלה. בין היתר ציינה רפאל במכתבה כי הפקידים הבכירים המועסקים בחוזים אישיים אינם זכאים לתגמול רבעוני.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת רפאל כי האמור במכתבה מאוגוסט 2014 לרשות החברות אינו עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת בדבר התגמול הרבעוני ששילמה לעובדים שדורגו בעבר בדירוג מחקר ושעברו להיות מועסקים בחוזים אישיים כפקידים בכירים.

רפאל מסרה בתשובתה כי מכתבה מאוגוסט 2014 לרשות החברות עסק בכלל הפקידים הבכירים המועסקים באמצעות חוזה אישי ולא עסק ביוצאים מהכלל, דהיינו הפקידים הבכירים שהיו בעבר בדירוג מחקר. עוד מסרה רפאל כי בחודשים הקרובים (דהיינו כשנתיים לאחר כתיבת המכתב) ייוותרו בחברה 13 עובדים כאלו בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר לרפאל כי ראוי היה שבמכתבה לרשות החברות בנושא תמרוץ אישי לפקידים בכירים היא תציג את מלוא המידע הנוגע לעניין, ובכלל זה לגבי הפקידים הבכירים שמקבלים גם תגמול רבעוני. יודגש בהקשר זה, כי לפי נתוני רפאל, 17 מתוך 77 הפקידים הבכירים שקיבלו תמרוץ אישי בגין שנת 2014 (22%) קיבלו גם תגמול רבעוני.

## מתן פיצויי פרישה מוגדלים לפקידים בכירים

בהחלטת ממשלה מ-1980<sup>21</sup> בנושא תנאי פרישה של פקידים בכירים בחברות הממשלתיות המסווגות ברמות 9 ו-10 נקבע כי הדירקטוריון יהיה רשאי לאשר לפקידים בכירים שהועסקו על פי **חוזה העבודה האחד** ושהוחלט על הפסקת כהונתם, פיצוי בשיעור של עד חודש לכל שנת עבודה (להלן - פיצויים מוגדלים). זאת נוסף על כספים שהופרשו לזכותם ושמגיעים להם בהתאם לתנאי החוזה.

משרד מבקר המדינה בדק את אישורי הדירקטוריון למתן פיצויים מוגדלים לשלושה סמנכ"לים שהיו בעבר בדירוג מחקר ושקיבלו תגמול רבעוני על פי החוזה האישי שלהם. להלן הפרטים.

ביולי 2002 כתבה סגנית מנהל רשות החברות לענייני שכר וכוח אדם דאז לסמנכ"ל למשא"ן וארגון ברפאל כי עובדים בכירים בדירוג מחקר שיעברו לעבוד על פי חוזה אישי לפקידים בכירים ויקבלו תגמול רבעוני לא יהיו זכאים לתשלום פיצויים מוגדלים, וכי במקרים חריגים יינתן מראש אישור של רשות החברות להעלאת הנושא לדיון בדירקטוריון.

באוגוסט 2004 הנחתה רשות החברות את החברות הממשלתיות כי בבוא הדירקטוריון לקבוע את מתן הפיצויים המוגדלים עליו לשקול, בין היתר, מה היו תרומתו ותפקודו התקין של העובד להשגת יעדי החברה, מספר שנות עבודתו בה והיקף הכספים שהופרשו לזכותו על ידי החברה.

21 החלטה 1072 (כל/270), ספטמבר 1980.



הנהלת רפאל שילמה  
פיצויים מוגדלים  
לשלושה סמנכ"לים  
שפרשו, שהיו בעבר  
בדירוג מחקר וקיבלו  
תגמולים רבעוניים,  
בלי שפנתה לרשות  
החברות בבקשה  
להעלות את הנושא  
לדיון בדירקטוריון

ביולי 2012 ביקש מנהל שכר והטבות ברפאל דאז מהדירקטוריון לאשר מתן פיצויים מוגדלים לסמנכ"ל שעמד לפרוש מרפאל, בסך כ-286,000 ש"ח, וזאת בהתבסס על החלטת הממשלה שלעיל מ-1980 ועל הנחיית רשות החברות שלעיל. בדיון אמר נציג רשות החברות בדירקטוריון כי "למיטב ידיעתי זה אפשרי, אבל כפוף לאישור סופי של הממונה על השכר". הדירקטוריון אישר את הבקשה, ובאוגוסט 2012 שילמה רפאל לסמנכ"ל את הסכום האמור, וזאת נוסף על התגמולים הרבעוניים שקיבל במהלך השנים.

בפברואר 2015 מסר הסמנכ"ל למשא"ן וארגון לדירקטוריון כי בעלי חוזה אישי של פקידים בכירים זכאים לפיצויים מוגדלים על פי החלטת הממשלה שלעיל, וביקש מהדירקטוריון לאשר מתן פיצויים כאלו לשני סמנכ"לים נוספים שעמדו לפרוש מרפאל בסך כ-309,000 וכ-307,000 ש"ח. הדירקטוריון אישר את הבקשה, ורפאל שילמה לשני הסמנכ"לים את הסכומים האמורים, וזאת נוסף על התגמולים הרבעוניים שקיבלו במהלך השנים.

משרד מבקר המדינה העלה כי בשלושת המקרים שתוארו לעיל הנהלת רפאל שילמה פיצויים מוגדלים לסמנכ"לים שפרשו, שהיו בעבר בדירוג מחקר וקיבלו תגמולים רבעוניים על פי החוזה האישי שלהם, השונה מחוזה העבודה האחד, בלי שפנתה לרשות החברות בבקשה להעלות את הנושא לדיון בדירקטוריון. זאת ועוד, נמצא כי לגבי שניים משלושת הסמנכ"לים לא דן הדירקטוריון במרבית השיקולים שהיה עליו לדון בהם על פי הנחיית רשות החברות באוגוסט 2004 בבואו לאשר את מתן הפיצויים המוגדלים.

נוסף על כך, מהאמור בפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון שלעיל אף לא עלה כי הפיצויים המוגדלים שניתנו בשלושת המקרים שלעיל נבעו מנסיבות חריגות שהצדיקו את התשלומים האמורים, כנדרש במכתבה מיולי 2002 של רשות החברות לסמנכ"ל למשא"ן וארגון.

רפאל מסרה בתשובתה כי הסמנכ"ל למשא"ן וארגון ומנהל השכר וההטבות לשעבר לא הכירו את הדרישה של רשות החברות במכתבה מיולי 2002 לקבל את אישורה להעלות לדיון בדירקטוריון את נושא תשלום הפיצויים המוגדלים לפקידים בכירים שקיבלו תגמולים רבעוניים, אישור שיינתן רק במקרים חריגים.

משרד מבקר המדינה מצייין כי הגם שהנהלת רפאל פעלה על פי האמור במכתבה של רשות החברות מיולי 2002 בכך שקבעה בהסכמי העבודה עם 27 פקידים בכירים, שהיו מדורגים בעבר בדירוג מחקר, כי היא תשלם להם תגמול רבעוני, היא לא פעלה על פי הנחיית רשות החברות באותו המכתב שלפיו נדרשת רפאל לקבל את אישורה להעלות לדיון בדירקטוריון את נושא מתן הפיצויים המוגדלים לפקידים בכירים כאלו, אישור שכאמור יינתן רק במקרים חריגים.

רפאל ציינה בתשובתה גם כי בהתאם להחלטת הממשלה שלעיל מ-1980, ובהסתמך על הוראות חוק החברות הממשלתיות, הסמכות הבלעדית בעניין מתן

פיצויים מוגדלים נתונה בידי הדירקטוריון. עוד ציינה החברה כי ההנחיה במכתבה של רשות החברות מיולי 2002, ולפיה הפקידים הבכירים שיקבלו גם תגמול רבעוני לא יהיו זכאים לקבל פיצויים מוגדלים וכי נדרש אישורה של הרשות להעלות את הנושא לדיון בדירקטוריון ניתנה בחוסר סמכות ואינה מתיישבת עם הוראות חוק החברות הממשלתיות ועם החלטת הממשלה האמורה לעיל ומהווה פגיעה בעצמאות הדירקטוריון, וכי, לדבריה, לא נדרש לקבל את אישורה האמור של רשות החברות ושל הממונה על השכר.

כמו כן כתבה רפאל בתשובתה כי היא פנתה בתחילת דצמבר 2016<sup>22</sup>, "למעלה מן הדרוש", לרשות החברות, פירטה את הנסיבות החריגות למתן הפיצויים המוגדלים לשלושת הסמנכ"לים שלעיל וביקשה את הסכמתה של הרשות לכך, וכי בסוף דצמבר 2016 הודיעה רשות החברות לרפאל כי "אין לה התנגדות למתן פיצויים מוגדלים, בין היתר, לאור העובדה כי הפיצויים אושרו על ידי הדירקטוריון".

משרד מבקר המדינה מציין כי החלטת הממשלה מספטמבר 1980 התייחסה לסמכות הדירקטוריון לאשר פיצויים לפקידים הבכירים שהועסקו על פי הסכם העבודה האחד לפקידים בכירים, ואילו האמור במכתבה של רשות החברות מיולי 2002 מתייחס לפקידים בכירים שהרשות והממונה על השכר אישרו לרפאל מתוקף סמכותם להעסיקם על פי הסכם עבודה אישי השונה מההסכם האחד. מתוקף כך גם ניתנה לרשות הסמכות להתנות את מתן הפיצויים המוגדלים בהתניות שפירטה. לפיכך מעיר משרד מבקר המדינה כי אין לקבל את טענתה של רפאל בדבר חוסר סמכות של רשות החברות ופגיעה בעצמאות הדירקטוריון.

## דוחות יו"ר הדירקטוריון

בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי יו"ר הדירקטוריון חייב למסור לשרים הממונים ולרשות החברות אחת לשישה חודשים דין וחשבון בכתב על פעולות החברה ועל עבודת הדירקטוריון (להלן - דוח יו"ר הדירקטוריון). דוחות יו"ר הדירקטוריון<sup>23</sup> של רפאל כוללים את תמצית ההחלטות שקיבלו הדירקטוריון וועדותיו.

**אי-דיווח על קליטת פקידים בכירים:** בתקנות החברות הממשלתיות נקבע כי בדוח יו"ר הדירקטוריון תכלול החברה פירוט בדבר מספר הפקידים הבכירים שנקלטו בתקופת הדוח ותפקידיהם בחברה, וכן התייחסות לאופן יישום נוהל למינוי פקידים בכירים בחברה. דוחות יו"ר דירקטוריון רפאל לשנים 2012-2015 כוללים את נתוני התפקיד, השם והגיל של נושאי משרה ברפאל כהגדרתם בחוק החברות, ובכללם המנכ"ל והסמנכ"לים.

משרד מבקר המדינה העלה כי דוחות יו"ר הדירקטוריון לשנים 2012-2015 שהגישה רפאל לרשות החברות לא כללו נתונים על מספר הפקידים הבכירים שנקלטו ברפאל בתקופת הדיווח, למעט נתונים הנוגעים לנושאי משרה מסוימים כהגדרתם בחוק החברות, כגון ראשי חטיבות, ולא כללו נתונים על אופן יישום הנוהל למינוי פקידים בכירים שנקלטו בחברה בשנים הללו, בניגוד לנדרש בתקנות.

רפאל מסרה בתשובתה כי אם "הדיווחים אינם ממצים" היא תפעל לתקן זאת בדוחות יו"ר הדירקטוריון הבאים.

**אי-דיווח על מתן פיצויים מוגדלים:** באוגוסט 2004 הנחתה רשות החברות את רפאל כי בדוח יו"ר הדירקטוריון ייכלל פירוט בדבר שיעור הפיצויים הכולל שאושר לפקידים בכירים שפרשו, לרבות הנימוקים לקביעת שיעור פיצויים הגבוה מהמתחייב מהחווה האישי שלהם. כאמור לעיל, ביולי 2012 ובפברואר 2015 אישר הדירקטוריון לתת פיצויים מוגדלים לשלושה סמנכ"לים שהיו לפני פרישה.

משרד מבקר המדינה העלה כי בניגוד להנחיית רשות החברות מאוגוסט 2004, דוחות יו"ר הדירקטוריון לשנים 2012 ו-2015 שהגישה רפאל לרשות החברות לא כללו פירוט בדבר הנימוקים לקביעת שיעור הפיצויים שניתן לפקידים הבכירים שלעיל, שהיה גבוה מהמתחייב מהחווה האישי שלהם. נוסף על כך, דוח יו"ר הדירקטוריון לשנת 2015 לא כלל את החלטת הדירקטוריון בפברואר 2015 בנושא מתן הפיצויים המוגדלים לשני הסמנכ"לים כמתואר לעיל.

23 בשנים 11.6.07-12.6.13 כיהן כיו"ר הדירקטוריון אלוף (מיל') אילן בירן, ואחריו כיהן בתפקיד מר יצחק גת עד יוני 2016.



הליקויים בדוחות יו"ר  
הדירקטוריון לשנים  
2012-2015, מתווספים  
הלכה למעשה על  
אלה שעלו בדוח  
שפרסם מבקר  
המדינה בנושא בקרה  
על יישום החלטות  
הדירקטוריון וההנהלה  
ברפאל בנוגע לדיווח  
חלקי בדוחות יו"ר  
הדירקטוריון

משרד מבקר המדינה מעיר כי הליקויים דלעיל בדוחות יו"ר הדירקטוריון לשנים 2012-2015, מתווספים הלכה למעשה על אלה שעלו בדוח שפרסם מבקר המדינה בנושא בקרה על יישום החלטות הדירקטוריון וההנהלה ברפאל<sup>24</sup> בנוגע לדיווח חלקי בדוחות יו"ר הדירקטוריון. מן הראוי אפוא שיו"ר הדירקטוריון ברפאל יקפיד לדווח לשרים ולרשות החברות דיווח מלא כנדרש בתקנות החברות הממשלתיות ובהנחיות רשות החברות בנוגע לפקידים בכירים, לרבות פירוט הסיבות לאי-קיום ועדות לאיתור פקידים בכירים, במקרים הרלוונטיים.

נוסף על הליקויים המתוארים לעיל יודגש כי משרד הביטחון ומשרד האוצר מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2016 ובינואר 2017, בהתאמה, כי דירקטוריון רפאל כלל לא הגיש ללשכות שר הביטחון ושר האוצר, בהתאמה, את דוחות יו"ר הדירקטוריון וכי הם ידרשו מהדירקטוריון להגישם.

24 מבקר המדינה, **דוח שנתי 66ג** (2016), "בקרה על יישום החלטות הדירקטוריון וההנהלה ברפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ", עמ' 1955.

## סיכום

רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ היא חברה ממשלתית המחויבת להקפיד על נורמות של מינהל תקין, תחרותיות ושוויוניות. הדברים נכונים בכל הקשור להליכי איתור ומינוי תקינים של פקידים בכירים, כהגדרתם בחוק החברות הממשלתיות. מתקנות החברות הממשלתיות עולה כי "דרך המלך" למינויים אלו היא באמצעות ועדות איתור.

בדוח ביקורת זה הועלו ליקויים, חלקם חמורים, הנוגעים להליכי איתור ומינוי של פקידים בכירים ללא קיום ועדות איתור; לפגיעה בעקרונות השוויון וההוגנות בתחום זה; לתנאי העסקתם של הפקידים הבכירים; ולפיקוח ולבקרה של הדירקטוריון בתחומים אלו. פעילותה של הנהלת רפאל בתחומים שנבדקו בדוח זה אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, האמורים להיות נר לרגליה. על הנהלת רפאל להפיק את הלקחים הנדרשים מממצאי הביקורת ולפעול למניעת ליקויים דומים בעתיד.

