

עמידר, החברה הלאומית לשיכון

בישראל בע"מ

סדרי ניהול, ארגון והתקשרויות בחברה



# תקציר

## רקע כללי

עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר או החברה) היא חברה ממשלתית, כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). השליטה בחברה נמצאת במלואה בידי המדינה, ושר הבינוי והשיכון (להלן - שר הבינוי) הוא השר האחראי לענייניה. עמידר אמונה על יישום מדיניות הממשלה בתחום השיכון הציבורי, ועיקר פעילותה הוא ניהול, השכרה ומכירה של דירות הדיור הציבורי (כ-40,000 יחידות דיור), שברובן ככולן מתגוררים דיירים הנמנים עם האוכלוסיות החלשות במדינת ישראל.

בשנת 2016 הסתכמו הכנסות עמידר בכ-400 מיליוני ש"ח, שמקורם העיקרי בכספים שהיא מקבלת מהמדינה עבור שירותי הניהול והתחזוקה של הדיור הציבורי. לצורך ביצוע פעולותיה מתקשרת עמידר עם גורמים חיצוניים רבים ובהם ספקים, יעצים ונותני שירותים. מתוקף היותה חברה ממשלתית היא כפופה בעניין זה לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ולתקנות שהותקנו מכוח חוק זה.

בתקופת הביקורת כיהנו בדירקטוריון עמידר שמונה עד עשרה חברים ובראשו עמד עו"ד יצחק לקס (להלן - היו"ר או יו"ר עמידר), שמונה לדירקטור ביולי 2014 וכיהן בתפקידו עד יולי 2017. בתפקיד מנכ"ל החברה כיהן מר ראובן קפלן, שמונה ביולי 2015.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-נובמבר 2016 בדק משרד מבקר המדינה סדרי ניהול, ארגון והתקשרויות בחברת עמידר. בין היתר נבדקו הליכי גיוס עובדים, התקשרויות מהותיות והתנהלות דירקטורים. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ובמשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד הבינוי).

## הליקויים העיקריים

### מינוי מכרים ומקורבים של בעלי תפקידים בכירים

שיעור ניכר של כ-19% (27 מ-140) מן העובדים שגייסה עמידר מינואר 2014 עד יוני 2016 גויסו בלא הליך התמודדות כלשהו או בהליך תחרותי פגום, ובכמה מקרים בדרך של "חבר מביא חבר". במינויים אחדים היו מעורבים בעלי תפקידים בכירים בחברה, שפעלו למינויים של מכרים - בעלי קרבה אישית, פוליטית או אחרת אליהם או אל בעלי תפקידים אחרים בחברה.

יו"ר עמידר היה מעורב במינוייהם של ארבעה עובדים. מעורבותו של היו"ר במינויים אלה לא היתה תקינה - היא אינה עולה בקנה אחד עם נוהל החברה, הקובע שהאחריות לאיושה של משרה מוטלת על אגף משאבי אנוש, וכן עם אחריותו כדירקטור לפקח על פעולות החברה.

זאת ועוד, סמנכ"ל השיווק פעל למינוי של עובדת שהייתה לו היכרות אישית קודמת אתה במסגרת פעילות פוליטית משותפת, וזאת בלא שראיין מועמדים נוספים לתפקיד; היועץ המשפטי של החברה הציע את תפקיד מנהל המחלקה המשפטית - הכפוף אליו - רק לאנשים שהייתה לו עמם היכרות אישית קודמת, כאילו מדובר היה במשרת אמן, אף שכשומר סף בחברה ממשלתית היה עליו להקפיד במיוחד שגיוס עובדים ליחידתו ייעשה בדרך שוויונית, תוך בחירה מבין כמה מועמדים. מעורבות בלתי תקינה במינויים נמצאה גם אצל מנכ"ל החברה, מזכירת החברה דאז והקב"ט דאז.

### ליקויים בהליכי קידום עובדים במשרות אמן ובהליכי מינויים לתפקידים בכירים

במשך השנים 2005-2015 נקלטו בעמידר 13 עובדים במשרות אמן, ומתוכם שישה המשיכו לעבוד בחברה לאחר שסיימו את כהונתם במשרת האמן. נמצא כי ארבעה מהם (ומתוכם שלושה בתקופת ההנהלה הקודמת) מונו לתפקידים אחרים בחברה בלא שעברו מבחן התאמה לתפקידים החדש, וזאת בניגוד לנוהל החברה. עוד נמצא כי לתפקידים שאליהם עברו העובדים במשרות האמן לא התקיים הליך שבחן מועמדים נוספים לתפקיד. יש לשלול מכול וכול התנהלות זו, הפוגעת במושכלות יסוד של השירות הציבורי.

בשני מכרזים למינוי בעלי תפקידים בכירים נמצאה פגיעה בשוויוניות ההליכים: בעיצומם של הליכי המכרז לתפקיד מנהל/ת מחוז מונתה אחת המועמדות לממלאת מקום באותו תפקיד, מינוי שנתן לה יתרון בלתי הוגן על פני המועמדים האחרים; במכרז לתפקיד מנהל/ת אגף נמצא שמנכ"ל החברה, החבר בוועדת האיתור, לא דיווח לוועדה כי כחודש בלבד לפני פרסום המכרז נפגש בעניין המשרה האמורה עם מועמדת למשרה - מי

שנבחרה לבסוף - וחלף הדיווח הנדרש הסתפק בדיווח על היכרות שטחית עמה.

## ליקויים בהתקשרות לשכירת משרדים חדשים בחולון

בדצמבר 2015 חתמה עמידר על חוזה לשכירת משרדים חדשים במתחם בחולון לתקופה של 20 שנה, בעלות של כ-4 מיליון ש"ח בשנה. החוזה נחתם בטרם אישרה ועדת המכרזים העליונה בעמידר פטור ממכרז להתקשרות זו, והתנהלות החברה והסמנכ"ל לפיתוח עסקי בנדון, הייתה בניגוד לדיני המכרזים ולסדרי המינהל התקין. רק עשרה ימים לאחר החתימה על החוזה פנה הסמנכ"ל לפיתוח עסקי לוועדת המכרזים העליונה, בשבתה כוועדת פטור, הציג לפניה את החלופות השונות, והיא אישרה בדיעבד פטור ממכרז להתקשרות זו.

נמצא כי על אף חובתו של המנכ"ל להיועץ עם היועץ המשפטי בכל עניין המעורר ספק שמא קיים חשש לניגוד עניינים, הוא לא פנה אליו בשאלה כיצד עליו לנהוג בעניין היכרות מוקדמת שלו עם המשווק החיצוני של הנכס בחולון.

## ליקויים בהתקשרות להשכרת משרדי החברה בתל אביב

בנובמבר 2015 החליטה ועדת המכרזים העליונה בעמידר לאשר לחברה להשכיר את משרדיה בתל אביב לרשת מלונות לתקופה של 25 שנה בעבור כ-4 מיליון ש"ח לשנה בהתקשרות ללא מכרז. הנימוק האחד לפטור ממכרז היה שהפרסומים שנעשו בעיתון והפנייה של עמידר למתווכים עונים על הדרישות בתקנות חובת המכרזים המחייבות פרסום פומבי. הנימוק האחר היה שעריכת מכרז בהתקשרות זו עלולה לפגוע בהזדמנות עסקית וברווחיות של החברה, נסיבות שגם הן מצדיקות פטור מכוח תקנות חוק חובת המכרזים.

הועלה כי המודעות שפרסמה עמידר והליכי המשא ומתן עם המציעים לא עמדו בדרישות שנקבעו בתקנות. כמו כן, לא נמצאו בהחלטת ועדת המכרזים נימוקים לכך שמכרז פומבי, שהוא דרך המלך להתקשרויות של גופים ציבוריים, לא היה משיג תוצאה טובה יותר.

## ליקויים בהתקשרות עם עיתון לצורכי חשיפה ופרסום

בנובמבר 2013 חתמה עמידר על הסכם שיתוף פעולה עם עיתון, שבמסגרתו קיבלה עמידר, בין היתר, מודעות וחשיפה תקשורתית במדורי העיתון. עלות

ההסכם הסתכמה ב-400,000 ש"ח. התקשרות זו בוצעה ללא מכרז, והתשלום בגינה הועבר אף על פי שלא היה אישור לפטור ממכרז מטעם ועדת המכרזים. בכך פעלו החברה וסמנכ"ל השיווק, שהוביל את ההתקשרות, בניגוד לכללי המכרזים, ועל החשב היה להימנע מלאשר את התשלום. רק כחודש לאחר חתימת ההסכם הגיש סמנכ"ל השיווק לוועדת המכרזים בקשה בדיעבד לאישור ההתקשרות האמורה בפטור ממכרז, אך הוועדה לא קיבלה החלטה בנדון. ההתקשרות אפוא נעשתה שלא בהתאם לכללים.

חוזר מנהל רשות החברות קובע כי חברה ממשלתית אינה רשאית לתת חסות מכל מין וסוג אשר כרוך עמה תשלום מאת החברה בכסף או בשווה כסף, והחוזר מדגים זאת בתשלום עבור הזכות לשאת דברים בכנס. נמצא כי למרות האמור, במסגרת ההסכם שילמה עמידר לעיתון בין היתר בעבור זכות היו"ר דאז לשאת דברים בכנס של העיתון.

### ליקויים בהתקשרות עם יועצים משפטיים

נוהל התקשרויות ומכרזים של החברה קובע כי התקשרות עם בעל מקצוע מומחה, לרבות עורך דין, טעונה מכרז סגור. אם קבעה ועדת המכרזים שאין אפשרות או הצדקה למכרז, יש לבדוק שלוש הצעות לפחות כתנאי להתקשרות. ואולם, עמידר התקשרה עם יועצים משפטיים חיצוניים שלא על פי תקנות חובת המכרזים והנוהל הנזכר. בכלל זה העסיקה יועץ משפטי לשם ייעוץ לדייקטוריון, רישום פרוטוקולים ופעולות נוספות בסך כולל של כ-820,000 ש"ח, וכן העסיקה משרד עורכי דין אחר לצורך השכרה ושכירות של נכסים - כל זאת בלא בדיקה של הצעות נוספות.

### ליקויים בהתקשרות להקמת מועדוניות

נמצא כי עמידר התקשרה ללא מכרז עם ארבעה גרעינים חברתיים לצורך ביצוע פיילוט של הקמת מועדוניות בשלושה יישובים, בעלות כוללת של כ-950,000 ש"ח, על אף החובה לפרסם מכרז בנדון על פי תקנות חובת המכרזים.

### ליקויים בנושא הוצאות אירוח

הוצאות אירוח, כהגדרתן בנוהלי עמידר, הן הוצאות בגין פגישות עבודה עם גורמי חוץ המתקיימות במסעדה, בבית קפה וכיוצא באלו. הביקורת העלתה כי נעשו החזרים רבים של הוצאות אירוח (בסך כולל של כ-3,700 ש"ח) לבעלי תפקידים בכירים, ובהם היו"ר, המנכ"ל וכמה מהסמנכ"לים, בגין ארוחות עם עובדים אחרים בחברה וכן בגין ארוחות שלהם בלבד, אף שאינם זכאים לכך.

עוד נמצא כי לעתים הוחזרו לעובדים בכירים הוצאות אירוח שלהם, וכי עבור אותו אירוח הם קיבלו גם החזר הוצאות אש"ל דרך המשכורת, כלומר נעשה כפל תשלום. בביקורת הועלו החזרים כפולים למנכ"ל החברה, לסמנכ"ל התפעול, לסמנכ"ל פיתוח עסקי ולסמנכ"ל השיווק.

## ליקויים בנושא היקף פעילות יו"ר עמידר

יו"ר עמידר, שהועסק בחצי משרה, עסק בכ-15 תפקידים נוספים (חבר דירקטוריון בחברות אחדות, מרצה במוסדות להשכלה ועוד). נמצא כי על אף עיסוקיו הנוספים של היו"ר, לא קבעה ועדת הביקורת מתכונת דיווח בדבר אופן הקדשת זמנו לענייני החברה, כנדרש בחוזר רשות החברות.

עוד העלתה הביקורת כי על אף האיסור המפורש בחוזר רשות החברות לעשות שימוש במתקני החברה ובמשאביה לצורך עיסוקים אחרים, קיים יו"ר עמידר במשרדי החברה כנס הנוגע לעיסוק אחר שלו ואף הפעיל לצורך כך בעל תפקיד בעמידר הכפוף אליו. עוד עלה כי במסגרת פעולות שיווקיות למיתוג החברה מימנה עמידר גם פעולות שתכליתן הייתה למעשה קידום תדמיתו האישית של היו"ר, ובכלל זה קידום תוכן חיובי אודותיו בדפי התוצאות הראשונות של מנוע החיפוש באינטרנט ובערך האישי שלו באתר ויקיפדיה ודחיקת פרסומים בעלי תוכן שלילי בנוגע אליו.

## ליקויים בהליך מינויו של דירקטור

מועמד לתפקיד דירקטור בחברה ממשלתית נדרש לפרט בשאלון לוועדה הציבורית לבדיקת מינויים שברשות החברות (להלן - ועדת המינויים), בין היתר, אם יש לו היכרות אישית או קשרי עבודה עם שרים בממשלה, אם עבד בקרבה לשר ואם השתייך בעבר לגוף של מפלגה או גוף הקשור למפלגה של שר משרי הממשלה.

נמצא כי דירקטור, שאת מועמדותו הציע שר הבינוי לשעבר אורי אריאל, לא דיווח בשאלון שהוא השתייך לגוף של מפלגת השר והיה לו קשר עם השר, וכפועל יוצא לא בחנה ועדת המינויים אם עקב כך נדרש היה שיהיו לו כישורים מיוחדים המצדיקים את מינויו.

יש להעיר בעניין זה גם לשר אריאל, שהכיר את הדירקטור, כי לא וידא כיאות, בעצמו או באמצעות לשכתו, כי המידע שהגיש לוועדת המינויים באמצעות לשכתו היה אמיתי ונכון, כנדרש בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

## מעורבות דירקטורים בניהול השוטף של החברה

כדי שחבר דירקטוריון יוכל למלא בצורה נאותה את תפקידו כמפקח, עליו להימנע מלקחת חלק בביצוע המדיניות ובכלל זה בניהול השוטף של החברה, עשייה שהיא באחריות המנכ"ל והכפופים אליו. נמצא כי על אף האמור הי"ר התערב בכמה הליכי מינוי של עובדים בחברה, ושני דירקטורים היו מעורבים באופן פעיל בתחומים שבהם התבקשו לבצע "פיקוח-על".

## תשדיר טלוויזיה במימון משרד הבינוי ועמידר שעסק ברובו בפרסום שר הבינוי

בחודש נובמבר 2016 שודרה בערוץ 2 כתבה במסגרת תכנית הראיונות "אנשים", שעסקה בפרויקט שיקום שכונות ביוקנעם, ובה התראיינו שר הבינוי ח"כ יואב גלנט ורעייתו. כתבה זו מומנה בידי משרד הבינוי ועמידר במסגרת התקשרות עם גופי תקשורת, ושודרה ללא ידיעת הגורם המקצועי במשרד (הדוברת) והיועץ המשפטי של המשרד.

הוראות תכ"ם והנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות כי הדגש בפרסום שבו משתתפים שרים יהיה על פעילות המשרד כגוף או על תפקידים מסוימים במשרד, בלא פרסומת אישית לשר ובלי קידום מטרות אישיות או פוליטיות שלו. ואולם עלה שרוב הריאיון נגע לחייהם האישיים של השר ורעייתו.

עוד עלה כי בניגוד לרמת השקיפות המצופה מרשות ציבורית, לא פעלה לשכת השר לתת בכתבה גילוי נאות לצופה כי היא מומנה מטעם המשרד הממשלתי וחברת עמידר. באופן זה הורחקה העובדה שמדובר בכתבה מוזמנת וממומנת, המנוצלת לקידום אישי של השר, ונוצר רושם כי זהו עניין עיתונאי שראוי לפרסמו לציבור, ואשר דבר פרסומו מונע משיקולים מקצועיים גרידא.

## ההמלצות העיקריות

על עובדי החברה הבכירים להימנע מלהתערב בהליכי מינויים שאינם נוגעים להם ולהקפיד על קיום נוהלי החברה בנדון.

על רשות החברות לשקול את הסדרת הליכי הקבלה של כלל העובדים בחברות הממשלתיות וכן את דרך מעברם של עובדים במשרות אמון למשרות אחרות בחברה.

על דירקטוריון החברה והנהלתה לבחון את ההתקשרויות שבהן בעלי תפקידים בכירים חרגו מכללי המכרזים ולהפיק לקחים.



על עמידר להקפיד על מילוי הוראות חוק חובת המכרזים ותקנותיו וכן על מילוי כלליה בנדון כלשונם, ועל רשות החברות לעקוב בקפידה אחר תחום זה בעמידר.

על עובדי עמידר, ולא כל שכן עובדי הבכירים, להקפיד לנהוג בכספי החברה בהתאם לנהלים ולהוראות. הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בחברה ממשלתית המנהלת כספי ציבור. על העובדים הבכירים ללמוד את הכללים הנהוגים בארגוניהם ולפעול על פיהם, בייחוד בכל הנוגע לכללים המתייחסים להתנהלות אישית, ועל היועצים המשפטיים להנחות את המנהלים הבכירים עם כניסתם לתפקיד בנוגע לכללים אלה.

על עמידר לוודא כי כספים המיועדים לפרסום שיווקי ותפעולי של החברה ישמשו למטרה זו ויתמקדו בצרכי החברה, ולא במטרות אחרות שאינן עולות בקנה אחד עם הוראות רשות החברות וגורמות לבזבז כספי ציבור.

על חברי דירקטוריון להקפיד להימנע מהתערבות בעבודתם השוטפת של מנהלים ועובדים הכפופים למנכ"ל.

## סיכום

עמידר היא חברה ממשלתית הפועלת בתחום הדיור הציבורי על מנת לספק פתרונות דיור לאוכלוסייה קשת יום, ורבים הם הנושאים אליה את עיניהם ומצפים לפיתרון שיוציאם ממצוקת הדיור שבה הם נתונים. פעולותיה של עמידר ממומנות מכספי הציבור, ונוכח זאת מנהליה חבים לציבור את חובת הנאמנות. בכלל זה, חובה עליהם להקפיד הקפדה יתרה על קיום ההוראות המחייבות של הדין והנהלים ועל תרבות ארגונית נאותה, מינהל תקין וזהירות בכל הנוגע לשימוש במשאבי החברה, שהם משאבי ציבור. מעבר לכך, מנהלי החברה הם אלה שאמורים לשמש דוגמה לשאר עובדי החברה בהתנהלותם.

ואולם, מממצאי הביקורת עלה כי נושאי משרה בכירים ביותר פעלו בחלק מהמקרים תוך התעלמות מחובות מינהליות וארגוניות החלות עליהם שנועדו להבטיח תרבות ארגונית ההולמת גוף ציבורי, ובכך פגעו בתרבות הארגונית. בביקורת עלה שבאותם מקרים הם פעלו תוך חריגה מסדרי מינהל תקינים, שאין לה מקום בחברה ממשלתית הממומנת על ידי הציבור.

כך בין היתר, יו"ר עמידר התערב בהליכי מינוי של עובדים למשרות בעמידר אף שאין זה מתפקידו, ועשה שימוש במשאבי החברה גם לצורך עניין שאינו קשור לחברה; אחד מחברי הדירקטוריון לא דיווח על זיקתו הפוליטית במסגרת הליך מינויו; מנכ"ל החברה הוביל התקשרות בהיקף ניכר לשכירת משרדים לחברה, מבלי שדיווח על היכרות מוקדמת שלו עם משווק הנכס; בכל הנוגע למינוי עובדים נמצא כי כמה מהם בוצעו בדרך של "חבר מביא חבר", ללא הליך תחרותי ושוויוני. בכלל זה, היועץ המשפטי של החברה - שומר סף של החברה - גייס עובדת שהיא מכרה שלו ללא הליך תחרותי,

וכמוהו פעלו גם סמנכ"ל השיווק ומזכירת החברה דאז. עוד עלה כי החברה ביצעה התקשרויות רחבות היקף שלא בהתאם לדיני המכרזים.

ממנהלים של חברה ממשלתית מצופה כי ינהגו הקפדה יתרה בכספי החברה, אולם הועלה כי חברי הנהלת עמידר לא נהגו בכספי החברה בזהירות ובהקפדה הראויות. המנכ"ל וכמה סמנכ"לים לא נהגו בזהירות המתחייבת בכל הנוגע להוצאותיהם האישיות, וחלקם אף קיבלו כפל תשלום בגין הוצאות אירוח; החברה הקצתה רכבים לבעלי תפקידים, בלא שבחנה כנדרש אם הם זכאים לכך; סמנכ"ל השיווק איפשר שימוש בתקציב הפרסום של החברה לקידום תדמיתו האישית של יו"ר עמידר.

עוד בשנת 1992 ציינה מבקרת המדינה השופטת מרים בן פורת<sup>1</sup> ז"ל כדברים האלה: "על עמידר... הוטלה אחריות נכבדה לאכלוס ולתחזוקה של דירות המיועדות למשפחות המצוקה ולעולים. חברה ממשלתית העוסקת באוכלוסייה שהמצוקה היא ממאפייניה המובהקים חייבת במיוחד להקפיד בהוצאותיה ובראש ובראשונה בהוצאות האישיות של נושאי המשרה הבכירים". ראוי כי דברים אלו יהיו נר לרגלי דירקטוריון עמידר והנהלתה הבכירה. מבחינה זו יש לציין לחיוב כי עוד במהלך הביקורת החלה עמידר לתקן חלק ניכר מהליקויים שהעלה דוח זה, וליישם את המלצותיו.

בדוח זה הועלה עוד כי משרד הבינוי ועמידר מימנו תשדיר טלוויזיה הנוגע לפרוייקט "שיקום שכונות חוזר", שבהפקתו הייתה מעורבת לשכת שר הבינוי, ח"כ יואב גלנט, ורובו עסק בחייו האישיים של השר. פעולות לשכת השר בעניין זה עמדו בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה והוראות התכ"ם האוסרות על פרסומת וקידום אישי של נושאי משרה. בתשדיר אף לא הובהר כי הוא מומן מכספי ציבור. בעקבות הביקורת פעלו השר ומנכ"ל המשרד דאז למניעת ליקויים דומים בעתיד.

## מבוא

עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר או החברה), היא חברה ממשלתית, כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). השליטה בחברה נמצאת במלואה בידי המדינה, ושר הבינוי והשיכון (להלן - שר הבינוי או השר) הוא השר האחראי לענייניה. עמידר פועלת מאז 1949, והיא אמונה על יישום מדיניות הממשלה בתחום השיכון הציבורי. עיקר פעילותה הוא ניהול, השכרה ומכירה של דירות הדיור הציבורי (כ-40,000 יחידות דיור), שברובן ככולן מתגוררים דיירים הנמנים עם האוכלוסיות החלשות במדינת ישראל. את פעילותה זו עושה עמידר מכוח הסכמי ניהול שנחתמו עם משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד הבינוי). באוקטובר 2014 אישרה הממשלה<sup>2</sup> לעמידר לפעול כזרוע הביצוע של משרד הבינוי בתחום הדיור הציבורי ובבתי גיל הזהב וכן בתחום ההתחדשות העירונית.

לעמידר תחומי פעילות נוספים: ניהול נכסי רשות הפיתוח מכוח הסכם עם רשות מקרקעי ישראל, הפקת תעודות זכאות לזכאים לדיור ציבורי לפי קריטריונים של משרד הבינוי ומתן שירותי ניהול ופיקוח על מקבצי דיור לעולים מכוח הסכם עם משרד העלייה והקליטה. בשנת 2016 הסתכמו הכנסות עמידר בכ-400 מיליוני ש"ח, שמקורם העיקרי בכספים שהיא מקבלת מהמדינה עבור שירותי ניהול ותחזוקה של הדיור הציבורי. לצורך ביצוע פעולותיה מתקשרת עמידר עם גורמים חיצוניים רבים ובהם ספקים, יועצים ונותני שירותים. מתוקף היותה חברה ממשלתית היא כפופה בעניין זה לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ולתקנותיו של חוק זה.

כבכל חברה, לעמידר דירקטוריון שמתווה את מדיניותה ומפקח על ביצועיה. לפי תקנון עמידר, הדירקטוריון יורכב מ-6 עד 12 חברים. בתקופת הביקורת כיהנו בדירקטוריון עמידר שמונה עד עשרה חברים, שאת רובם מינו בשנת 2014 שר הבינוי דאז ח"כ אורי אריאל ושר האוצר דאז ח"כ יאיר לפיד מתוך מאגר נבחרת הדירקטורים<sup>3</sup>. יו"ר הדירקטוריון בזמן הביקורת היה עו"ד יצחק לקס (להלן - יו"ר עמידר או היו"ר), שמונה לדירקטור ביולי 2014 וכיהן בתפקידו עד יולי 2017. מנכ"ל החברה היה מר ראובן קפלן, שמונה לתפקידו ביוני 2015.

בשנת 2016 העסיקה עמידר כ-500 עובדים קבועים, ובהם כ-200 עובדים במטה החברה והיתר במחוזות (צפון, מרכז ודרום). יצוין כי בינואר 2015 אישר הממונה על השכר במשרד האוצר תכנית פרישה מוקדמת לעובדי החברה, והיא אומצה על ידי דירקטוריון החברה בפברואר אותה שנה. במסגרת התכנית פרשו כ-120 עובדים, ובמקומם נקלטו כ-60 עובדים חדשים. במהלך 2015 גיבשה עמידר תכנית אסטרטגית בסיוע חברת ייעוץ בינלאומית, שנועדה להגדיר את תפקידי חברת עמידר בתחום הדיור ובחברה הישראלית בעשור הקרוב ולאתר מנועי צמיחה ומקורות הכנסה חדשים לחברה.

2 החלטת ממשלה מס' 2127 מיום 27.10.14.

3 מאגר של מועמדים מקצועיים לתפקידי דירקטורים בחברות הממשלתיות בישראל. המאגר הוקם כחלק מרפורמה מטעם רשות החברות הממשלתיות, ומטרתו לאפשר לגייס לתפקידים אלה באופן שוויוני אנשים בעלי ניסיון בירה העסקית ובתחומים אחרים, תוך מתן הדמנות גם למועמדים שטרם כיהנו בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות.

כחלק מתכנית זו ביצעה החברה שינוי ארגוני, שעיקרו גיבוש מבנה ארגוני חדש. במבנה זה ארבעה מינהלים: מינהל תפעול, האחראי בעיקר לתחזוקת הדיור הציבורי ולניהול, ופועלים בו שלושה מחוזות (במקום חמישה מחוזות בעבר) ו-11 סניפים; מינהל כספים; מינהל שיווק וקשרי לקוחות; מינהל לפיתוח עסקי, האחראי לפעילות היזמית של החברה. בראש כל מינהל עומד סמנכ"ל. כן הוקמה חטיבה משפטית, שבראשה היועץ המשפטי הפנימי של החברה.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-נובמבר 2016 בדק משרד מבקר המדינה סדרי ניהול, ארגון והתקשרויות בחברת עמידר. בין היתר נבדקו הליכי גיוס עובדים, התקשרויות מהותיות והתנהלות דירקטורים. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ובמשרד הבינוי.

## ליקויים בהליכי מינוי עובדים

### מינוי מכרים ומקורבים של בעלי תפקידים בכירים

לפי חוק החברות הממשלתיות, הדירקטוריון הוא האחראי לקבוע, בכפוף לכללים שיקבע שר האוצר, את אופן בחירת עובדי החברה<sup>4</sup>. עמידר קבעה בנוהל כי הבחירה למשרות בכירים תיעשה בהליך פומבי חיצוני או במכרז פנימי. בנוגע ליתר המשרות בחברה קבעה עמידר נוהל "איתור, מיון ובחירת עובד חדש" (להלן - הנוהל), הקובע כי אגף משאבי אנוש הוא שיאתר עובדים, וזאת באחת או יותר מהדרכים הבאות: מכרז פנימי, פרסום פומבי, איתור פרטני<sup>5</sup>, פנייה לחברה חיצונית או למכון מוסמך, או בחירת עובד מתוך החברה.

משרות בחברה ממשלתית הן בגדר משאב ציבורי, וכדי שהחברה תפיק מהן את מרב התועלת יש למנות להן את המועמדים המתאימים ביותר בהליך המאפשר שוויון הזדמנויות ותחרות הוגנת. גם לציבור יש עניין שמשאביו יוקצו באופן שוויוני ותחרותי. העדפת מועמדים במינויים למשרות בשל קרבת משפחה, פעילות פוליטית או כל קרבה אישית אחרת עלולה לפגוע בעקרונות אלה<sup>6</sup>.

הנוהל לא קבע באילו נסיבות וכיצד בדיוק ייעשה שימוש בדרך זו או אחרת הקבועה בנוהל, ולא ברור מתי ובאילו נסיבות ניתן לאיש משרה שלא בדרך של מכרז פנימי או פומבי. מכל מקום, מכוח היותן של המשרות בחברת עמידר משאב ציבורי, ראוי שכלל ייעשה הדבר בהליך שוויוני תחרותי, שבו ייבחר העובד מבין כמה מועמדים, ובכל מקרה בלא שתניתן העדפה למועמד המקורב לבעלי תפקידים בחברה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2017 ציינה עמידר כי הנוהל יעודכן, וכי איוש המשרות יכלול מרכיב של תחרות.

כאמור, מאז 2015 ביצעה עמידר שינויים משמעותיים במבנה הארגוני של החברה, ובהם ארגון מחדש במינהל התפעול והקמת חטיבה משפטית, ומימשה תכנית פרישה מוקדמת לעובדים. שינויים אלו התבססו בין היתר על תכנית אסטרטגית, שנועדה להתאים את מבנה החברה לצרכים הקיימים תוך שמירה על אפשרויות התפתחות החברה בעתיד. עלות הפרישה מרצון הייתה כ-35 מיליון ש"ח.

4 סעיף 32 (א)(א3) לחוק החברות הממשלתיות. מכוח סעיף זה התקין שר האוצר בשנת 2005 את תקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים), התשס"ה-2005. טרם נקבעו כללים לגבי אופן בחירת כלל העובדים בחברות הממשלתיות.

5 לפי הנוהל: איתור מועמדים מחוץ לחברה לתפקיד הנדרש שלא דרך פרסום פומבי.

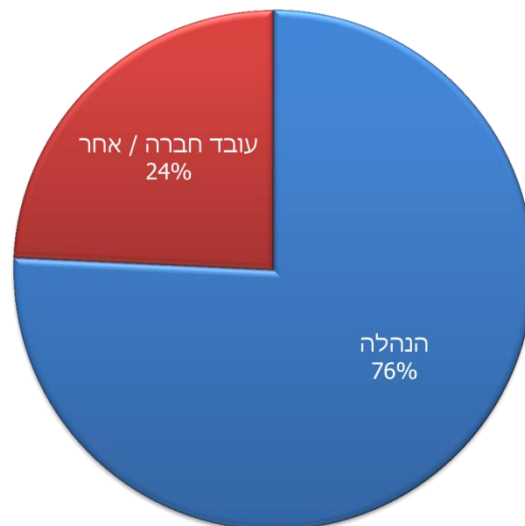
6 בעניין זה ראו למשל: מבקר המדינה, **איגודים** (2003), "אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ", עמ' 505; **דוח שנתי 58 א** (2007), "העסקת עובדים בשמונה תאגידים ציבוריים", עמ' 101; **דוח שנתי 65 א** (2014), "גיוס והעסקה של קרובים ומקורבים בתאגידים", עמ' 133.

שיעור ניכר - 19% -  
מהעובדים שגייסה  
עמידר מינואר 2014  
עד יוני 2016 לא אותרו  
על ידי אגף משאבי  
אנוש כנדרש וגויסו  
בלא הליך התמודדות  
כלשהו או בהליך  
תחרותי פגום

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי המינויים מינואר 2014 עד יוני 2016, תקופה שבה גייסה עמידר כ-140 עובדים<sup>7</sup>, מרביתם לתפקידים זוטרים שאינם מחייבים מכרז. בביקורת נמצא כי שיעור ניכר מהעובדים הללו - 19% (27 מתוכם) - לא אותרו על ידי אגף משאבי אנוש כנדרש, וגויסו בלא הליך התמודדות כלשהו או בהליך תחרותי פגום, ובכמה מקרים בדרך גיוס של "חבר מביא חבר". במינויים אחדים היו מעורבים בעלי תפקידים בכירים בחברה, שפעלו למינויים של מכרים ומקורבים - בעלי קרבה אישית, פוליטית או אחרת אליהם או אל בעלי תפקידים אחרים בחברה.

להלן תרשימים בדבר התפלגות 27 מינויי מקורבים ואחרים לפי הגורם המעורב או יוזם המינוי ובחלוקה לפי מחוזות ומטה.

תרשים 1: התפלגות המינויים לפי הגורם המעורב/יוזם המינוי



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

7 מספר זה כולל הן עובדים שנקלטו בעקבות הארגון מחדש והן עובדים שנקלטו במקום עובדים שפרשו לגמלאות. לדברי עמידר, מספר משרות התקן בסוף 2016, לאחר הארגון מחדש, היה נמוך בכ-90 לעומת 2015.

## תרשים 2: התפלגות המינויים בחלוקה למחוזות ומטה



על פי נתוני עמידר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים וממצאי הבדיקה עולה שברוב המינויים היו הגורמים המעורבים חברים מהנהלת החברה, ויותר ממחצית המשרות היו במטה החברה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2017 מסרה עמידר (באמצעות בא כוחה) כי "בנהלי רשות החברות הממשלתיות לא קיימת הוראה המחייבת את החברה לבצע הליך תחרותי מלא לכל משרה", וכי "נוהל החברה שלפיו פעלה החברה, הכולל אפשרות לגיוס עובדים זוטרים באיתור פרטני, וללא הליך תחרותי, אינו חורג מנהלי הרשות הקיימים כיום".

משרד מבקר המדינה מעיר כי ככלל ראוי שאיוש של משרה יתבצע לאחר שנבחנו כמה מועמדים. מכל מקום, גיוס עובדים באיתור פרטני ודאי אין משמעותו הבאה של מכרים ומקורבים ומעורבות של בכירים, ללא הליך איתור ממשי, שאמור להתבצע על ידי אגף משאבי אנוש.

להלן הפרטים בדבר המעורבות הבלתי תקינה של בכירי החברה בכמה מן המינויים שלא חייבו מכרז אך ההליך בהם היה לקוי:

### מעורבות בלתי תקינה של יו"ר עמידר במינויים

ככלל, אין מקום להתערבות של יו"ר הדירקטוריון במינוי עובדים. הנוהל קובע כי האחריות לאיתור עובדים ולגיוסם מוטלת על אגף משאבי אנוש, והיו"ר

מוסמך לפעול רק לאיזו משרת האמון הכפופה אליו. יתרה מכך, סעיף 92 בחוק החברות קובע שתפקידו של דירקטוריון החברה הוא לפקח על ביצוע תפקידיו ופעולותיו של המנהל הכללי. משמע שמעורבות יו"ר דירקטוריון במיניוים בחברה לא רק שאינה תקינה אלא עלולה לפגוע ביכולת הפיקוח, שהיא אחד מתפקידיו העיקריים<sup>8</sup>. ואולם נמצא כי יו"ר עמידר היה מעורב בכמה הליכי מינוי של עובדים בחברה. באחד המינויים הייתה מעורבות לא תקינה גם מטעם מנכ"ל החברה. להלן הפרטים:

## מינוי א'

1. באוקטובר 2015 החלה עמידר להעסיק את עובדת א' בתפקיד רכז שטח בסניף במחוז הצפון. זאת לאחר שמזכירת החברה דאז גב' הגר שרון (להלן - מזכירת החברה או גב' שרון), שהכירה את עובדת א' היכרות אישית קודמת, העבירה את קורות חייה ליו"ר, עו"ד יצחק לקס. לדברי גב' שרון, מדובר בהיכרות אישית של 10-15 שנה<sup>9</sup>.

באוגוסט 2015 העבירה מזכירת החברה את מסמך קורות החיים של עובדת א' בדוא"ל ליו"ר. עוד באותו יום העביר היו"ר את מסמך קורות החיים למנכ"ל<sup>10</sup> מר ראובן קפלן והנחה אותו כדלקמן: "במסגרת קליטת העובדים הצפויה נא בדיקתך לקליטה באזור עפולה. דבר איתי". היו"ר העביר את מסמך קורות החיים גם לסמנכ"ל התפעול, מר יוסי אבוטבול.

במהלך אותו החודש ראיין מנהל מחוז הצפון, לבקשת המנכ"ל, את עובדת א' ודיווח למנכ"ל כי היא מעוניינת בתפקיד של רכזת שטח ושהתרחש ממנה לחיוב, ויש לו תכנית להציבה בסניף עפולה. למחרת הריאיון ביקש סמנכ"ל התפעול מאגף משאבי אנוש לקלוט באופן דחוף ובעדיפות את עובדת א' כרכזת שטח בסניף. ואולם, לאחר שהתברר כי התקן הפנוי היחיד בסניף זה הוא של מפקח עבודה, הנחה המנכ"ל לקלוט אותה כרכזת שטח בתקן של מפקח עבודה, והיא החלה בעבודתה כאמור באוקטובר 2015. יצוין כי למשרה האמורה לא התבצע כל פרסום פומבי או פרסום פנימי בחברה, וכן לא רואיינו מועמדים נוספים לתפקיד.

מהשתלשלות העניינים עולה כי עובדת א' מונתה לתפקיד האמור לאחר העברת פרטיה ממזכירת החברה ישירות ליו"ר ולאחר מעורבות של היו"ר במינויה.

2. חוק החברות הממשלתיות קובע, בין היתר, כי חובה על הדירקטוריון לקבוע מדי שנה את תקן עובדי החברה והמועסקים בשירותה. תקן עובדי החברה

8 ראו גם להלן בפרק "ליקויים בהתנהלות דירקטורים".

9 כפי שמסרה גב' שרון בתשובתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2017.

10 שמילא אותה עת באופן זמני את תפקידי מנהלת אגף משאבי אנוש, שפרשה מתפקידה.



מציג בין היתר את המשרות בחברה, את מספרן, את הכפיפות הניהולית של ממלאי המשרות וכן את הדרגות הצמודות להן. התקן הקובע למעשה את המבנה הארגוני נועד להבטיח את פעולתו הקבועה של הארגון, והוא נגזר מיעדי הארגון וממשימותיו. התקן משמש גם כלי לפיקוח על מספר המשרות בארגון ועל דרגותיהם של העובדים.

הנחיית המנכ"ל למנות את העובדת לתפקיד רכזת שטח בתקן של תפקיד אחר - מפקח עבודה - עומדת אף היא בניגוד לסדרי מינהל תקין. יש להקפיד על איוש משרות בהתאם לתקן החברה, שנקבע על פי צרכיה. ככל שמתעורר צורך במינוי עובד לתפקיד שאינו קיים בתקן, יש לפעול בדרך המקובלת לשינוי התקן.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 מסרו היו"ר, המנכ"ל (באמצעות באי כוחם) ומזכירת החברה כי משרת רכז שטח היא משרה זוטרה בחברה שאינה מחייבת מכרז, ומעורבותם בהליך המינוי לתפקיד האמור הסתכמה בהעברת קורות חייה של המועמדת. עוד הוסיפו כי כישוריה של עובדת א' לתפקיד האמור נבחנו על בסיס ענייני בלבד. המנכ"ל ציין כי באותה העת שימש גם כממלא מקומה של מנהלת משאבי אנוש. אם כן, במסגרת תפקידו זה ובתוקף סמכותו אישר את העסקתה של עובדת א' בתפקיד רכזת שטח בתקן אחר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 מסר סמנכ"ל התפעול כי בקשתו לקלוט באופן דחוף את העובדת הייתה מפאת הצורך בכוח אדם במחוז הצפון ובסניף האמור בפרט, ללא קשר לזהות העובדת.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר עמידר כי אין זה מתפקידו להיות מעורב בגיוס עובדים עבור החברה. היה עליו להימנע מלעסוק בכך, ולהורות למזכירת החברה כי תעביר את קורות החיים של המועמדת או של מועמדים אחרים ישירות למנהלת משאבי אנוש. על כל פנים, גם אם העביר היו"ר את קורות החיים, לא היה מקום שידבר על כך עם המנכ"ל. על מזכירת החברה היה להימנע מהעברת פרטי המועמדת אל היו"ר, אלא להפנותה ישירות לאגף משאבי אנוש, או לכל היותר להעביר את קורות חייה לאגף.

## מינוי ב'

אף על פי שהתנהל  
הליך גיוס פומבי  
ותחרותי למשרה,  
התערבותם של היו"ר  
והמנכ"ל בהליך  
המינוי פגמה בו

בנובמבר 2015 החלה עמידר להעסיק את עובדת ב' בתפקיד עוזרת מקצועית בתחום משאבי אנוש. העובדת לא נכללה ברשימת המועמדים שגיבש אגף משאבי אנוש לתפקיד. במינוי היה מעורב היו"ר, שקיבל את קורות חייה באירוע חברתי שארגן קרוב משפחתה של העובדת, סגן ראש רשות מקומית.

בתחילת חודש אוקטובר 2015 פרסמה עמידר באמצעות לוח דרושים אינטרנטי משרה זמנית לתפקיד עוזרת מקצועית בתחום משאבי אנוש. בעקבות הפרסום פנו אל עמידר עשרות מועמדים, ולאחר מיון מסמכי קורות חייהם החליט אגף משאבי אנוש לזמן לריאיון את המועמדים שנמצאו מתאימים ביותר, שבעה במספר. הראיונות עמם נערכו במהלך אותו חודש, ושתי מועמדות מהם נשלחו למבחני התאמה לתפקיד.

בתחילת נובמבר 2015 נערך אירוע חברתי בביתו של קרוב משפחתה של אחת המועמדות שהגישו מועמדות לתפקיד (להלן - עובדת ב'), שבו נכח יו"ר עמידר וכן עובדת ב'. במהלך האירוע פנתה העובדת ליו"ר וציינה בפניו כי הגישה מועמדות למשרה האמורה בעמידר. היו"ר ביקש ממנה שתעביר אליו את קורות חייה ישירות.

עוד באותו היום שלחה עובדת ב' בדוא"ל את מסמך קורות חייה ליו"ר, והוא העבירו באותו יום למנכ"ל וציין כי "בהמשך לשיחתנו מצ"ב קו"ח, על פניו יש כישורים משמעותיים. נדבר". את הודעתו של היו"ר העביר המנכ"ל לגורם שהיה אחראי להליך האיוש למשרה באגף משאבי אנוש, וציין כי "בהמשך לשתיים ששלחת לבחינות מבקש שתבחני גם אותה".

במהלך חודש נובמבר 2015 ערך הגורם האחראי להליך האיוש למשרה באגף משאבי אנוש ריאיון לעובדת ב' וכן הפנה אותה למבחני התאמה לתפקיד, ולאחר שמצא אותה כמתאימה ביותר היא החלה לעבוד בחברה.

מהשתלשלות העניינים עולה כי אף על פי שהתנהל הליך גיוס פומבי ותחרותי למשרה, התערבותם של היו"ר והמנכ"ל בהליך המינוי פגמה בו. בעקבות ההתערבות נתן אגף משאבי אנוש בעמידר העדפה בלתי הוגנת למועמדת שלא נכללה ברשימת המועמדים שגיבש, וזאת על רקע פנייתה האישית ליו"ר.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 מסרו היו"ר והמנכ"ל כי עובדת ב' שלחה קורות חיים בעקבות הפרסום, אך בשלב הסינון הראשוני לא הגיעו משום מה קורות החיים של עובדת זו לאגף משאבי אנוש, אף שנשלחו מחברת כוח האדם: "קורות החיים נפלו בין הכסאות' והגיעו בפעם הראשונה לעובדת משאבי האנוש רק לאחר שהם הועברו מיו"ר החברה למנכ"ל החברה". עוד ציינו כי "התחרות נשמרה כנדרש ואף גברה לאחר שהיו"ר העביר את קורות החיים שלא נלקחו בחשבון בטעות. החלטת החברה לקבל את העובדת המתאימה

ביותר מבחינת כלל הרכיבים למשרה המבוקשת ללא קיצורי דרך אינה יכולה להוות הפרה ופגיעה בשיוויון ואף לא התערבות בהליך המינוי גם אם קורות החיים שלה הגיעו דרך גורמים בכירים בחברה".

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר ולמנכ"ל כי יש לשלול את מעורבותם הפרטנית בגיוס מועמדת ב'. ככל שסברו שמסמכיה "נפלו בין הכסאות", ראוי היה שיבקשו מהאגף לבחון את ההליך כולו, שמא "נפלו בין הכסאות" לא רק מסמכיה של עובדת ב' שהיו"ר פנה בעניינה למנכ"ל, אלא גם מסמכים של מועמדים נוספים. על כל פנים, ראוי היה שיפנו את המועמדת ישירות לאגף משאבי אנוש בחברה, על מנת שתברר את טענותיה, ככל שהיו, ללא מעורבותם בהליך.

## מינוי ג'

בדצמבר 2014 החלה עמידר להעסיק את עובד ג' בתפקיד ממונה ארצי על רכש דירות באגף אכלוס, דיור והגיל השלישי (להלן - אגף הדיור). זאת לאחר שיו"ר עמידר קיבל מעובד ג' את קורות חייו והעבירם לעוזרו, כדי שזה יבדוק כיצד ניתן לסייע לו. יצוין שהייתה ליו"ר עמידר לדבריו היכרות אישית עם עובד ג' על רקע מקצועי.

בנובמבר 2014 העביר עובד ג' את מסמך קורות חייו ליו"ר. עוד באותו יום העבירם היו"ר לעוזרו דאז, וציין כי "צריך לבדוק אם ניתן לסייע לו. דבר איתי מחר". ימים אחדים לאחר מכן העביר עוזר היו"ר דאז את קורות החיים של עובד ג' למנהלת מחלקת האכלוס באגף הדיור ולמנהלת אגף משאבי אנוש דאז. לאחר ריאיון אצל מנהלת מחלקת האכלוס החל עובד ג' את עבודתו באגף.

נמצא כי במסגרת הליך המינוי לתפקיד זה לא רואיינו מועמדים נוספים, והבחירה לא נעשתה מבין כמה מועמדים. כמו כן, לא פורסמה מודעה בנוגע למשרה. יצוין כי עובד ג' עבר את מבחני ההערכה לצורך בחינת התאמתו לתפקיד כשלושה חודשים לאחר שכבר החל לעבוד בתפקיד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 מסר היו"ר כי "לא הייתה לו כל ידיעה ובוודאי שלא מעורבות בזמן אמת בהליך המינוי ובפרט האם רואיינו מועמדים נוספים או אם פורסמה מודעה לגבי התפקיד". כן מסר כי על פי בירור שעשה עם מחלקת אכלוס בעקבות הביקורת, הבחירה של עובד ג' נעשתה מתוך קורות חיים שהתקבלו עבור תפקידים אחדים שהמחלקה ביקשה לגייס עבורם עובדים, ורואיינו מועמדים נוספים.

משרד מבקר המדינה ביקש מעמידר לקבל את התיעוד בדבר הראיונות וקורות החיים שציין היו"ר בתשובתו. בתגובה נמסר כי החברה לא שמרה את התיעוד האמור.

## מינוי ד'

באוגוסט 2015 החלה עמידר להעסיק את עובדת ד' בתפקיד עורכת דין בתחום מעקב הוצאה לפועל וגבייה. יזם המינוי היה היו"ר, שקיבל המלצה על עובדת ד' מיועץ התקשורת של שר הבינוי דאז, שהוא השר הממונה על ענייני עמידר.

באפריל 2015 העבירה עובדת ד' ליו"ר את מסמך קורות חייה, וציינה כי היא מעבירה לו זאת בהמשך לשיחתו עם יועץ התקשורת. באותו חודש קיים היו"ר פגישה עם עובדת ד', ובהמשך לפגישה פנה לממלא מקום המנכ"ל דאז, שיבח את כישורי המועמדת וביקש ממנו לזמן את עובדת ד' לריאיון לצורך בחינת העסקתה כבודקת תיקי גבייה. כן ביקש ממ"מ המנכ"ל דאז לשוחח עמו. בהמשך לכך רואיינה עובדת ד' על ידי מ"מ המנכ"ל דאז ומנהלת אגף משאבי אנוש דאז, ולאחר מכן על ידי סמנכ"ל הכספים. לאחר שעברה מבחנים לבחינת התאמתה לתפקיד, החלה את עבודתה בחברה באוגוסט 2015.

נמצא כי לא רואיינו מועמדים נוספים לתפקיד זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 מסר היו"ר כי קיבל המלצה חיובית על עובדת ד', ולאחר שקיבל ממנה את קורות חייה ומכתבי המלצה העביר אותם לבדיקת הגורמים הרלוונטיים בחברה. מעבר לכך לא היה מעורב בקליטתה בחברה, והליך הגיוס נעשה על ידי הגורמים המוסמכים בחברה.

בתשובתה מאוגוסט 2017 הוסיפה עמידר כי היו"ר לא היה מעורב בהליך גיוס עובדים, למעט מספר קטן של מקרים שבהם העביר להנהלת החברה קורות חיים של מועמדים שהגיעו אליו וביקש לבדוק אותם, וההחלטה לגביהם התקבלה על ידי אגף משאבי אנוש. עוד מסרה כי נוהל החברה אינו אוסר על היו"ר להפנות קורות חיים לגורמים המתאימים בחברה.





לא היה מקום  
להתערבותו של היו"ר  
במינויים של עובדים  
בחברה, שכן לפי  
הנוהל האחריות  
לאיתור מועמדים  
למשרות בחברה  
מוטלת על אגף  
משאבי אנוש ואינה  
מתפקידו של היו"ר

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר עמידר כי לא היה מקום להתערבותו במינויים של עובדים בחברה, וגם לא היה זה מתפקידו, שכן לפי הנוהל מוטלת האחריות לאיתור מועמדים למשרות בחברה על אגף משאבי אנוש. התנהלות זו גם אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק החברות והצורך להפריד בין הדרג המפקח לדרג המבצע. יתרה מכך, על היו"ר לתת דעתו על כך שעקב מעמדו בחברה, לפניותיו ולהנחיותיו בעניין מינויים משקל מיוחד אצל מקבליהן, דבר שעלול להביא למתן העדפה לאותם מועמדים ולפגוע בשוויון ההזדמנויות. לכן התערבותו בתהליכים אלו פסולה; ולכל היותר היה עליו להפנות את הפונים אליו לאגף משאבי האנוש, שזהו תחום עיסוקו. ואולם, ודאי לא היה מקום שהיו"ר יבקש מהגורמים שאליהם העביר את קורות החיים לשוחח עמו על כך.

עמידר מסרה בתשובתה כי "היו"ר מקבל את ההערה כי ראוי היה שיפנה את הפונים אליו לאגף משאבי אנוש". עוד מסרה כי כל הפעולות של יו"ר עמידר בעניין גיוס עובדים נעשו בתום לב ומתוך כוונה לסייע לחברה.

תהליכי מינויים הם תהליכים המחייבים שמירה והקפדה על הליך הגון המתנהל בשוויוניות, ללא משוא פנים ובחתיירה למינוי המתאים ביותר לתפקיד. על כן נתון תחום זה באחריות אנשי המקצוע מאגף משאבי אנוש, שאמורים להבטיח את תקינות ההליכים. על היו"ר להוביל תפיסה זו בעמידר.

## מעורבות בלתי תקינה במינויים על ידי בעלי תפקידים בכירים אחרים בחברה

מינוי ה' - מעורבות סמנכ"ל השיווק

בנובמבר 2015 החלה עמידר להעסיק את עובדת ה' בתפקיד מנהלת קשרי קהילה במחוז הצפון. יוזם המינוי של עובדת ה' היה סמנכ"ל שיווק וקשרי לקוחות (להלן - סמנכ"ל השיווק), מר ערן כהן, שהכיר את עובדת ה' לראשונה במסגרת פעילותם הפוליטית בעבר באחת המפלגות.

בעקבות הקמתו של אגף קשרי קהילה נוצר צורך לאייש את תפקיד מנהל קשרי קהילה במחוז הצפון. באוקטובר 2015 פנה סמנכ"ל השיווק בדוא"ל לאגף משאבי אנוש, וציין כי הוא מעוניין למנות את עובדת ה' לתפקיד, וכי עובדת ה' מכותבת לדוא"ל כדי שהיא תעביר למשאבי אנוש את מסמך קורות החיים שלה.

## בהתנהלות סמנכ"ל השיווק לא הייתה הקפדה על מתן שוויון הזדמנויות והיעדר משוא פנים

במסמך קורות חייה פירטה בין היתר עובדת ה' את עבודתה בעבר במפעל הפיס בתפקיד יועצת בכירה ליו"ר מפעל הפיס<sup>11</sup>.

לא רואיינו מועמדים נוספים לתפקיד, וגם לא התבצע כל פרסום פומבי או פרסום פנימי בחברה.

עולה כי עובדת ה' מונתה לתפקיד האמור בעקבות היכרותה האישית והמוקדמת עם סמנכ"ל השיווק.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מאפריל ומדצמבר 2017 מסר סמנכ"ל השיווק כי העובדה שהכיר לראשונה את עובדת ה' במסגרת פעילות פוליטית לא הופכת את המינוי לפוליטי וכך גם לא הופכת את הקשר ביניהם לפוליטי. לדבריו, היכרותו האישית עמה, שאינה קרובה במיוחד, הייתה בעיקר בתקופת עבודתה במפעל הפיס, ובחירתו בה הייתה משיקולים מקצועיים. עוד מסר כי באותה עת היה צורך לגייס מועמדת לתפקיד בזמן קצר וכי נוהל החברה מאפשר לערוך איתור פרטני לצורך גיוס עובד, וכישוריה וניסיונה של העובדת הצדיקו את מינויה.

משרד מבקר המדינה מעיר לסמנכ"ל השיווק כי הגורם שעליו מוטל לאתר עובדים חדשים, לרבות באיתור פרטני, הוא אגף משאבי אנוש. מכל מקום, שימוש בהליך איתור זה כדי לגייס מכרים אישיים ללא בחינה של מועמדים נוספים, כאילו מדובר היה במשרת אמון, הינו פסול. בהתנהלות סמנכ"ל השיווק לא הייתה הקפדה על שוויון הזדמנויות והיעדר משוא פנים. כמו כן, לא ניתן להבטיח באופן הזה כי נעשה המינוי המתאים ביותר לתפקיד.

### מינוי ו' - מעורבות היועץ המשפטי

רשות החברות קבעה כי תפקידו של היועץ המשפטי הוא לפעול על מנת להבטיח שהחברה, ועובדיה ימלאו את תפקידם על פי הוראות החוק וכללי המינהל התקין. היועץ המשפטי הוא גורם משמעותי במסגרת הממשל התאגידי התקין והיעיל של החברה הממשלתית - הוא משמש חוליה חשובה בביקוח ובבקרה פנימיים, יעילים ואפקטיביים בחברה, ותפקידו לשמש "שומר סף" אפקטיבי במקום שהדבר נדרש. כשומר סף עליו בין היתר להתריע על הפעלת סמכויות שלא כדין ולתת דוגמה אישית לבעלי תפקידים אחרים.

11 יצוין כי מבקר המדינה התייחס בעבר לעבודתה במפעל הפיס במסגרת **דוח שנתי 57ב** (2006), בפרק "היבטים בפעולות מפעל הפיס" (עמ' 995). בדוח צוין כי עובדת ה' הייתה פעילה פוליטית בהתנדבות למען ראש הממשלה לשעבר אריאל שרון, וכי התפטרה ממפעל הפיס נוכח כוונתה להשתלב בתפקיד מטעם סיעה פוליטית.

במאי 2016 החלה עמידר להעסיק את עובדת ו', עורכת דין, בתפקיד מנהלת המחלקה המשפטית. יוזם המינוי היה היועץ המשפטי של עמידר עו"ד שרון רוזנבלט (להלן - יועמ"ש עמידר), שהייתה לו עמה היכרות אישית קודמת.

במרץ 2016 אישר דירקטוריון החברה הוספת תקן של מנהל המחלקה המשפטית. יום למחרת ערך יועמ"ש עמידר ריאיון למועמד ששימש כמתמחה שלו במסגרת עבודתו הקודמת. לדברי היועמ"ש, הריאיון נערך מחוץ למשרדי עמידר, ולא נכתב סיכום ריאיון מאחר שהמועמד לא היה מעוניין בתפקיד.

כעבור כשבוע ראיין יועמ"ש עמידר לתפקיד זה את עובדת ו'. בסיכום הריאיון ציין היועמ"ש כי הבהיר לעובדת ו' שהעובדה שהוא מכיר אותה מעיר מגוריהם אינה צריכה להפריע לתפקודה, אולם הנושא כמובן יעלה על ידו לאגף משאבי אנוש, תוך הבהרה שאין בדבר כדי לפגוע בקשרי העבודה האפשריים ביניהם.

מהשתלשלות העניינים המתוארת לעיל עולה כי יועמ"ש עמידר איתר בעצמו את המועמדים והציע את התפקיד האמור לאנשים שהייתה לו עמם היכרות אישית קודמת, כאילו מדובר היה במשרת אמון.

יש לשלול את התנהלותו של יועמ"ש עמידר בעניין זה. בהיותו שומר סף בחברה ממשלתית, היה עליו להקפיד במיוחד שגיוס עובדים ליחידתו ייעשה בדרך שוויונית, בהליך תחרותי ובאמצעות בחירה מתוך כמה מועמדים.

יועמ"ש עמידר מסר למשרד מבקר המדינה בעניין זה באפריל 2017 כי פעל לפי נוהל החברה לאיתור, מיון ובחירת עובד חדש, אשר קובע כי ניתן לאתר עובד גם באמצעות איתור פרטני למועמד, וכי בכל שלבי הגיוס אינטרס החברה הוא שעמד לנגד עיניו. עוד ציין כי היכרותו עם עובדת ו' לא הייתה בגדר קשר אישי קרוב, וככל שידוע לו היכרות זו אינה עונה על הגדרת "היכרות אישית", אשר יש בה ליצור זיקה כלשהי. "מדובר במשרה בה יש מידת אמון משמעותית ולכן סברתי כי יש לבצע הליך איתור פרטני בהתאם לנוהל הקיים בחברה". יועמ"ש עמידר הוסיף כי בעת הליך גיוס העובדת היה בתחילת העסקתו בחברה והו תפקידו הראשון במגזר הציבורי, ומיום שהגיע הוא פועל להסדרת ההליכים המתקיימים בחברה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועמ"ש עמידר כי כפי שהוער לעיל, איתור עובדים, לרבות פרטני, אמור להיעשות על ידי אגף משאבי אנוש, ומכל מקום, איוש משרה שאינה משרת אמון על ידי מכרים ובלא לקיים הליך לבחינת מועמדים נוספים, כאילו מדובר במשרת אמון, הנו פסול.

## מינוי ז' - מעורבות קב"ט החברה דאז

במאי 2016 החלה עמידר להעסיק את עובד ז' בתפקיד רכז שטח באזור ירושלים, לאחר שקב"ט עמידר דאז (להלן - הקב"ט) מר אברהם בטיטו, העביר את מסמך קורות החיים של עובד ז' למנהל האחראי לתפקיד זה. הקב"ט הכיר את עובד ז' היכרות קודמת במסגרת פעילותו הפוליטית - עובד ז' עבד במפלגה מסוימת בשנים 2015-2016 והקב"ט הוא חבר מרכז מפלגה זו.

לצורך גיוס רכז שטח לאזור ירושלים פרסמה עמידר מודעת דרושים, ושני מועמדים הגישו את מועמדותם לתפקיד. בינואר 2016 ראיין המנהל האחראי על תפקיד זה את שני המועמדים ושלה אחד מהם למבחני הערכה, אך כיוון שתוצאות המבחנים לא היו טובות נפסלה מועמדותו.

במרץ 2016 העביר הקב"ט למנהל את מסמך קורות החיים של עובד ז' כמועמד לתפקיד האמור. הקב"ט קיבל את מסמך קורות החיים של עובד ז' מחבר שלו, העובד במפלגה האמורה. לדבריו, חברו אמר לו כי עובד ז' מסיים את עבודתו במפלגה, ושאל אם יוכל לסייע במציאת מקום עבודה עבורו. בסוף אותו חודש ערך המנהל ריאיון לעובד ז', ולאחריו ביקש מאגף משאבי אנוש למנות את עובד ז' לתפקיד. יצוין כי עובד ז' לא נשלח למבחני התאמה.

עולה כי עובד ז' קיבל העדפה במינויו, שכן בשונה מן המועמד האחר לאותו תפקיד, לא נשלח למבחני התאמה.

הקב"ט מסר למבקר המדינה בעניין זה במרץ 2017, בין היתר, כי "העובד עבד תקופה מסוימת [במפלגה], וכחבר מרכז המפלגה הכרתי אותו, אך לא הייתה בנינו חברות או היכרות אישית משמעותית מעבר לכך. כמו כן... ההחלטה לקבל את העובד או לאו, הייתה באחריות הממונים, לאחר שעבר שני ראיונות, ולא פעלתי **בשום אופן** כדי שתוענק לו העדפה כלשהי" (ההדגשה במקור). עוד ציין בתשובתו כי "יכולים להיות הסברים חלופיים רבים לעובדה שהמועמד לא עבר מבחני התאמה ולא מדובר בהכרח בהעדפה על רקע היכרות אישית".

משרד מבקר המדינה מעיר לקב"ט כי לכל היותר היה עליו להפנות את העובד לאגף משאבי אנוש.

## מינוי ח' - מעורבות מזכירת החברה

מזכיר חברה הוא מנושאי המשרה הבכירים בחברה. הגדרת תפקידו, סמכויותיו ואחריותו של המזכיר לא נקבעו בפסיקה ובחקיקה (לרבות בחוק החברות), והוא פועל בדרך כלל כאיש קשר בין הדירקטוריון לבין ההנהלה והמנכ"ל, בעלי המניות ורשויות סטטוטוריות. תפקידו העיקרי של המזכיר הוא להבטיח כי ענייני



החברה יתנהלו לפי הוראות הדין ומסמכי היסוד של החברה. מהגדרת תפקיד המזכיר בעמידר עולה כי הוא אחראי על הפעלת הדירקטוריון וועדותיו ועל הקשר בין הדירקטוריון לבין הנהלת החברה, אך לא הוקנו לו סמכויות להתערב באופן ביצוע עבודתה השוטפת או להנחות ישירות את דרגי הביצוע בחברה.

אף על פי כן נמצא כי מזכירת החברה פעלה שלא בהתאם לסמכותה: בינואר 2016 החלה עמידר להעסיק את עובדת ח' בתפקיד מנהלת לשכת סמנכ"ל פיתוח עסקי. מזכירת החברה יזמה את הריאיון עם העובדת, שעמה הייתה לה היכרות מוקדמת, והייתה שותפה לבחינת מועמדותה. לדברי מזכירת החברה, היא קיבלה המלצה על העובדת ממכר והיכרותה המוקדמת נבעה מכך שהיא פגשה אותה מספר פעמים בלשכת שר הפנים בה עבדה העובדת "והוחלפו ביניהן מספר מילות נימוס"<sup>12</sup>.

בתחילת ינואר 2016 פרסם אגף משאבי אנוש בפורטל אינטרנטי לגיוס עובדים מודעת דרושים לתפקיד מנהל/ת לשכה עבור לשכתו של סמנכ"ל פיתוח עסקי. בעקבות המודעה התקבלו בעמידר כ-60 קורות חיים של מועמדים, אך בפועל אף לא אחד מהם זומן לריאיון, ולתפקיד ראינו רק שתי מועמדות. את קורות חייהן העבירה מזכירת החברה אל הסמנכ"ל לפיתוח עסקי דאז מר איתן נייזברג (להלן - סמנכ"ל פיתוח עסקי), והיא אף השתתפה בריאיון עם המועמדת שנבחרה. בתום אותו ריאיון העבירה מזכירת החברה דוא"ל לאגף משאבי אנוש, ובו ציינה כי היא וסמנכ"ל פיתוח עסקי ראינו באותו היום את עובדת ח' לתפקיד מנהלת לשכתו והתרשמו ממנה מאוד. עוד ציינה כי לאחר אישורם תחל עובדת ח' בתפקידה באופן מיידי, וכך היה.

נמצא כי עובדת ח' נקלטה בחברה ביום שלמחרת הריאיון, אף בלא שנבדק באגף משאבי אנוש אם יש צורך לשלוח אותה למבחני התאמה.

מהשתלשלות העניינים עולה כי אמנם נערך תחילה הליך גיוס פומבי ושוויוני, אשר כלל את פרסום המשרה האמורה וקבלת מספר רב של קורות חיים של מועמדים, אך בפועל לא מוינו כלל קורות החיים שהתקבלו בעמידר ולא זומנו מתוכם מועמדים לראיונות. שתי המועמדות שראיינו הופנו על ידי מזכירת החברה, שאף הייתה שותפה לאחד הראיונות, אף על פי שהדבר אינו מתפקידה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 מסרה מזכירת החברה כי את ההמלצה בנוגע לעובדת קיבלה ממכר אשר המליץ עליה בחום, והיא המליצה עליה לסמנכ"ל פיתוח עסקי לאחר שנודע לה שהוא מחפש מנהלת לשכה. עוד מסרה כי "סמנכ"ל הפיתוח העסקי הציע לי להצטרף לריאיון, כיוון שסבר שיש לי ניסיון רב בגיוס עובדי מזכירות ולשכה, ומשכך הוא ביקש שאחווה את

דעתי... יצוין כי עד לריאיון, פגשתי את העובדת מספר פעמים בודדות, בעת הגעתי ללשכה בה הועסקה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 מסר סמנכ"ל פיתוח עסקי כי, כפי שהוא נוהג פעמים רבות, הוא ביקש כי אחת מעובדות עמידר תצטרף אליו לריאיון, ובמקרה זה הצטרפה אליו מזכירת החברה.

משרד מבקר המדינה מעיר למזכירת החברה גב' שרן כי נטלה לעצמה תפקידים שאינם בגדר סמכותה ותפקידה - איתור וגיוס של עובדת והשתתפות בריאיון הקבלה. גב' שרן הרחיקה לכת בהתנהלותה בכך שפנתה למחלקת משאבי אנוש בתום הריאיון והודיעה להם כי המועמדת תחל לעבוד מיידית. וכפי שכבר הובא לעיל, במקרה אחר העבירה גב' שרן קורות חיים של מועמדת שהכירה ליו"ר עמידר.



משרות בחברה ממשלתית הן בגדר משאב ציבורי, וכדי שהחברה תפיק מהן את מירב התועלת יש למנות להן את המועמדים המתאימים ביותר על ידי קיום הליך המאפשר שוויון הזדמנויות ותחרות הוגנת. מינוי מכרים או מקורבים בגופים ציבוריים בלי לקיים תחרות שוויונית פוגע במינהל התקין ובאינטרס הציבורי, ועלול לפגוע באמון הציבור כלפי אותם גופים<sup>13</sup>. מעורבותם של בכירי החברה במינויים אלה, כפי שנמצא בעמידר, מחריפה היבטים אלה ויש להפסיקה לאלתר. יש להעיר גם לאגף משאבי אנוש על שלא הקפיד על תקינותם של הליכי המינויים ולא פעל למניעת ההתערבות הבלתי תקינה בהם. על הדירקטוריון, שבאחריותו כאמור לקבוע את אופן בחירת עובדי החברה, לבחון, בשיתוף היועץ המשפטי של החברה, את הוראות הנוהל הקיים בנדון ולהטמיע בהן את העקרונות של קיום הליך שוויוני ותחרותי.

מבקר המדינה כבר המליץ בעבר שרשות החברות תשקול את הסדרת הליכי הקבלה של כלל העובדים בחברות הממשלתיות<sup>14</sup>. בהמלצתו כתב המבקר כי "הסדרה כזאת חיונית לקיומו של הליך תחרותי ושוויוני תקין וסדור לאיוש משרות, שיאפשר לבחור את המועמד הטוב ביותר למשרה". הממצאים שעלו בחברת עמידר מחזקים את הצורך שרשות החברות תיישם המלצה זו בהקדם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2017 מסרה עמידר כי בעקבות הליקויים שהועלו הנחה המנכ"ל את סמנכ"ל משאבי אנוש לבחון את נוהל גיוס

13 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2014** (2014), "גיוס והעסקה של קרובים ומקורבים בתאגידים", עמ' 142, 161.

14 שם, עמ' 140.

עובדים שאינם בכירים ולעדכנו כך שכל גיוס עובד "ייעשה בהליך שיכלול מימד של תחרות, פרסום, ביצוע ראיונות למספר מועמדים, תיעוד". כמו כן, עד לסיום עדכון הנוהל הוצאה הוראת שעה, הכוללת הנחיות ליישום מידי של מרכיבים אלה בהליך הגיוס.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2017 מסרה רשות החברות כי בעניין מינוי עובדים שאינם בכירים בחברות הממשלתיות "הרשות סבורה כי ישנו צורך בגמישות לכל חברה וחברה לבחון את אופי פעילותה, כוח האדם הנדרש לה ולגבש בהתאם מדיניות ונהלי כוח אדם מתאימים. כמוכן, קבלת עובדים לחברה צריכה להתבסס על עקרונות של פומביות, שוויון ותחרות".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות כי ממצאי דוח זה וממצאי דוחות שנעשו על חברות ממשלתיות אחרות בעבר מלמדים, כי ספק אם הצהרה על הצורך להקפיד על עקרונות של פומביות, שוויון ותחרות אכן מספקת ואם לא נדרשת הסדרה של ההליכים. על רשות החברות לבחון נושא זה פעם נוספת וליצור איזון נכון בין מכלול הצרכים.

## קידום עובדים במשרות אמן

אופי שירותם של עובדים במשרות אמן מושפע, בין היתר, מיחסי האמן המתקיימים בינם ובין הממונה עליהם אשר הביאו למינויים. אף שלא קיימות הנחיות מטעם רשות החברות בדבר מינוי למשרות אמן בחברות ממשלתיות, סדרי מינהל תקינים מחייבים לשמור על האינטרס הציבורי שהעובדים המכהנים במשרות אמן אכן ישמשו בתפקידים להם מונו.

מנוהל החברה בנושא "איתור, מיון ובחירת עובד חדש" עולה כי משרות האמן האפשריות בחברה הן עוזר/ת, מנהל/ת לשכה ונהג/ת עבור יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל, והם מוסמכים לאיישן בכל דרך שיבחרו. עוד נקבע כי "עובד שהועסק במשרת אמן, ומיועד לתפקיד אחר בחברה, חייב לעבור מחדש מבחן התאמה נוסף בהתאם לדרישות תפקידו החדש".

מנתוני עמידר עולה כי בשנים 2005-2015 נקלטו בה 13 עובדים במשרות אמן, ומתוכם שישה המשיכו לעבוד בחברה לאחר שסיימו את כהונתם במשרת האמן.

הביקורת העלתה כי ארבעה מתוך ששת העובדים הללו (ומהם שלושה בתקופת ההנהלה הקודמת) מונו עם סיום כהונתם במשרות האמן לתפקידים אחרים בחברה, בלא שעברו מבחן התאמה לתפקידים החדש, וזאת בניגוד לנוהל החברה, כמפורט בלוח 1 להלן:

לוח 1: עובדים במשרות אמון שקודמו לתפקידים אחרים בחברה

מס'	שנת תחילת העסקה	תפקיד	פרטים
1	2008	עוזרת יו"ר	ב-2010 מונתה לתפקיד מנהלת פרויקטים בלשכת המנכ"ל.
2	2008	מנהל לשכת יו"ר	ב-2011 מונה לתפקיד מנהל פרויקטים באגף הנדסה.
3	2011	עוזרת יו"ר	ב-2012 מונתה לתפקיד ממונה תחום קשרי ממשל.
4	2014	עוזר יו"ר	ב-2015 מונה לתפקיד מנהל מחלקת פרויקטים קהילתיים.

עוד נמצא כי לתפקידים שאליהם עברו העובדים במשרות אמון לא פורסם הליך תחרותי כלשהו, פומבי או אחר, וכן לא נבחנו בכל אותם מקרים מועמדים נוספים לאותם תפקידים במטרה להבטיח, ככל שניתן, שהמועמד המתאים ביותר ימלא את המשרה. יש לשלול מכול וכול התנהלות זו, הפוגעת במושכלות יסוד של השירות הציבורי.

בשירות המדינה חלות מגבלות על עובדים במשרות אמון, אשר אמנם אינן חלות בחברות ממשלתיות, אך ניתן ללמוד מהן. נציבות שירות המדינה קבעה בין היתר כי עובדים במשרות אמון יהיו רשאים להתמודד במכרז פנימי לתפקיד אחר רק אם צברו ותק מסוים, הועסקו על ידי שני מנהלים שונים לפחות ועברו בחינות מקדימות<sup>15</sup>.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2017 מסר מנכ"ל החברה לשעבר מר יעקב ברוש, כי מדובר בנושא שטופל על ידו על פי מה שהיה מקובל בחברה. עוד ציין כי חלק מהעובדים הללו סיימו בהמשך את עבודתם בעמידר.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 מסרו היו"ר והמנכ"ל כי רובם של המינויים נעשו לפני מספר שנים רב ורובם ככולם היו של בעלי כישורים. עוד מסרו כי "בחברות ממשלתיות מדובר ככלל ביו"רים ובמנכ"לים שהנם אנשי מקצוע ואינם נחשבים כגורמים פוליטיים. לכללים הנהוגים ביחס למשרות אמון בשירות המדינה יש טעם משמעותי הנובע מכך שאין זה ראוי שמשרות אמון אשר להם ממונים בד"כ אנשים פוליטיים ימשיכו לכהן גם לאחר עזיבתו של אותו גורם פוליטי. בחברות ממשלתיות חשש זה אינו קיים, שכן מדובר באנשי מקצוע".

משרד מבקר המדינה מעיר לעמידר, ולאגף משאבי אנוש בפרט, כי בחירה של המתאים ביותר מבין הכשירים באופן שוויוני היא מושכלת יסוד של השירות הציבורי. מינוי של עובדים במשרות אמון - המקורבים למנהלים הבכירים בחברה - לתפקידים אחרים בחברה, ללא כל בחינה אם העובד מתאים לתפקיד, וכן ללא פרסום המשרה ובחינת התאמתם של מועמדים נוספים, פוגע בעיקרון זה ומעלה חשש כי גם אם לעובד שמונה כישורים ההולמים את התפקיד, התנאי להתקדמות אינו כישוריו דווקא, וכי נודעת השפעה למידת הקרבה שלו למנהלי החברה.

לאור הממצאים מתחזק הצורך שרשות החברות תבחן את הסדרת הנושא של מעבר עובדים ממשרות אמון לתפקידים אחרים בחברות הממשלתיות, שכן עד כה הוא לא הוסדר בחזירה<sup>16</sup>.

## ליקויים במינויים לתפקידים בכירים

חוק החברות הממשלתיות קובע, בין היתר, כי על דירקטוריון החברה לקבוע את אופן בחירת הפקידים הבכירים ואת תנאי כשירותם. בתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים), התשס"ה-2005, שהותקנו מכוח החוק, נקבע בין היתר כי מינוי עובד בכיר יובא לאישור הדירקטוריון, אשר יבחן את תקינות הליך האיתור, ובכלל זה קיום הליך שוויוני ותחרותי. פקידים בכירים הם סמנכ"ל, מזכיר חברה, מבקר פנימי, מנהל אגף וכן תפקידים בכירים המקבילים להם.

הליכי האיתור לתפקידים אלו נקבעו בנוהל החברה בנושא מינוי עובדים בכירים אשר קבע, בין היתר, כי "ככלל, תינתן העדפה להליך איתור חיצוני המיועד למועמדים חיצוניים ולעובדי החברה גם יחד, אך כאשר קיימים נימוקים אשר יש בהם כדי לגבור על היתרון שבהליכי איתור פומביים וכאשר קיימים בחברה מועמדים רלוונטיים אשר עומדים בתנאי הסף לתפקיד - רשאית מועצת המנהלים להתיר קיום הליך פנימי המיועד לעובדי החברה בלבד עפ"י המלצת המנכ"ל". כן נקבע כי הליך המינוי של עובדים בכירים ייעשה בתנאים של שוויון הזדמנויות ותחרות הוגנת וגלויה, במטרה לאתר את המועמד המתאים ביותר לתפקיד.

16 לעניין זה ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), "גיוס והעסקה של קרובים ומקורבים בתאגידים", עמ' 142.

## מכרז פנימי לתפקיד מנהל/ת מחוז

1. בפברואר 2016 פרסם אגף משאבי אנוש מכרז פנימי לאיוש תפקיד מנהל/ת מחוז דרום, שהוא תפקיד בכיר על פי נוהלי החברה. למכרז ניגשו שני מועמדים - עובדת ט', שעבדה בחברה כחודש וחצי (בתפקיד פרויקטורית, שאליו גויסה ע"י סמנכ"ל התפעול) ומועמד נוסף. לאחר שהתברר כי רק שני עובדים הגישו את מועמדותם לתפקיד, החליט אגף משאבי אנוש להגמיש את דרישות הסף, ובתחילת מרץ 2016 פרסם המכרז שוב עם תנאי סף נמוכים יותר. למכרז ניגשו שני עובדים נוספים.

נמצא כי ההליך הפנימי התקיים אף שלא הובאה לאישור הדירקטוריון המלצה של המנכ"ל בנדון כמתחייב מן הנוהל, וממילא הדירקטוריון לא התיר זאת.

2. במהלך מרץ 2016 התכנסה ועדת איתור, בראשות מנכ"ל החברה ובהשתתפות סמנכ"ל התפעול, מנהלת אגף משאבי אנוש דאז ויועמ"ש החברה על מנת לבחור את המועמד המתאים לתפקיד מבין ארבעת המתמודדים. ועדת האיתור בחרה בעובדת ט'. לצורך אישור המינוי הובאה המלצת ועדת האיתור לאישור הדירקטוריון.

לאחר שהתברר לדירקטוריון כי לצורך איוש התפקיד נערך מכרז פנימי, בלא שהדבר קיבל את אישורו כמתחייב מהנוהל, החליט הדירקטוריון שלא לאשר את המינוי של עובדת ט' ולדון בשאלה אם לקיים הליך חיצוני או פנימי. בדיון שהתקיים באותה ישיבה סבר המנכ"ל כי יש לקיים הליך פנימי, היות שמדובר בתפקיד "שצריך לגדול אליו מתוך החברה וישנם מספיק מועמדים מתאימים", וכי ההליך הפנימי יאפשר למנות מנהל באופן מהיר יותר. מנגד סבר אחד הדירקטורים כי מדובר בתפקיד משמעותי שצריך למנות אליו מישהו מבחוץ ו"נוצר אבסורד בזה שאומרים שצריך מישהו שגדל בחברה אבל בוחרים בעובדת חדשה". בסיום הדיון החליט הדירקטוריון שיתקיים הליך פנימי, ובינתיים מינה את עובדת ט' לממלאת מקום מנהל המחוז לתקופה של עד שלושה חודשים.

3. בסוף חודש מרץ 2016 פרסם המכרז בשלישית. למכרז ניגש מועמד נוסף. במאי 2016, לאחר שעובדת ט' שימשה כמ"מ מנהל המחוז כחודש, התכנסה ועדת איתור שבראשה סמנכ"ל התפעול על מנת לבחור את המועמד המתאים לתפקיד מבין חמשת המועמדים. ועדת האיתור בחרה שוב בעובדת ט', שאותה גייס כאמור סמנכ"ל התפעול.

העסקה של עובד כממלא מקום לתפקיד שעליו הוא מתמודד במכרז נותנת לו יתרון בלתי הוגן על מועמדים אחרים, ועל כן ראוי היה שהדירקטוריון לא ימנה את עובדת ט' לממלאת מקום בעיצומו של הליך המינוי. ניתן היה למשל למנות לממלא מקום עובד אחר, שלא מבין המועמדים שהתמודדו לתפקיד.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 מסרו בין היתר היו"ר והמנכ"ל, כי "החברה מקבלת את ההערה המתייחסת לכך שהמכרז הפנימי לא אושר מבעוד מועד על ידי הדירקטוריון ואף מקבלת את ההערה הכללית ביחס לאיוש תפקיד ממלא מקום ע"י די מי שמועמד לתפקיד. יחד עם זאת, בנסיבות המקרה עת מדובר במי שנמצאה על ידי הוועדה כמתאימה ביותר לתפקיד... אין פסול בכך שהדירקטוריון בחר לקבל את ההחלטה ההגיונית ביותר בנסיבות המקרה". בתשובתה מאוגוסט 2017 הוסיפה החברה כי פרסום המכרז בשנית תוך הגמשת תנאי הסף ולאחר מכן פרסומו בשלישית שוללים כל חשש שניתן יתרון לאותה מועמדת.

משרד מבקר המדינה חוזר ומדגיש כי ככלל, בכדי לשמור על שוויון הזדמנויות בהליך מינוי, ראוי להימנע מלמנות את אחד המועמדים למשרה כממלא מקום בעיצומו של ההליך.

## מכרז פומבי לתפקיד מנהל/ת אגף קשרי קהילה

ביולי 2015 פרסם אגף משאבי אנוש מכרז פומבי לתפקיד מנהל/ת אגף קשרי קהילה. לצורך איוש התפקיד מונתה ועדת איתור בראשות המנכ"ל ובהשתתפותם של סמנכ"ל השיווק, מנהלת אגף משאבי אנוש דאז וכן יועמ"ש החברה דאז כמשקיף.

במהלך אוגוסט 2015 החליטה ועדת האיתור - לאחר הליך מיון - לשלוח למבחני התאמה שלוש מועמדות שמצאה כי הן המתאימות ביותר. בספטמבר 2015 התכנסה ועדת האיתור שוב על מנת לערוך ריאיון נוסף עם שלוש המועמדות ולשקלל את ציוני מבחני ההערכה עם התרשמות הוועדה. לאחר השקלול בחרה הוועדה את עובדת י' לתפקיד מנהלת האגף.

נוהל "מינוי עובדים בכירים" קובע כי חבר ועדה שמצא כי הוא עלול לעמוד במצב של ניגוד עניינים מחמת זיקה עסקית, היכרות אישית עם מי מהמועמדים וכיצא בכך, יודיע על כך לשאר חברי הוועדה, ויפעל בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי המלווה את ההליך.

בפרוטוקול ועדת האיתור מאוגוסט 2015 נרשם כי המנכ"ל הצהיר על "היכרות שטחית" עם המועמדת עובדת י', וכי היועמ"ש דאז בחן ואישר כי אין ניגוד עניינים.

בביקורת עלה כי ביוני 2015, כלומר כחודש בלבד לפני פרסום המכרז, קיים המנכ"ל פגישה עם עובדת י' מחוץ למשרדי עמידר. יומיים לאחר מכן קיים גם יו"ר עמידר פגישה עם עובדת י' במשרדי עמידר. בפגישה שקיימו נציגי הביקורת עם מנכ"ל החברה ביוני 2017 ציין המנכ"ל כי השיחה עם העובדת נסבה על רצונה להשתלב בעבודה בעמידר.

  
 אף שבנהלים לגיוס  
 עובדים בכירים  
 הוטמעו עקרונות של  
 שוויון ותחרות, נמצא  
 כי בשני הליכי מכרזים  
 לגיוס עובדים בכירים  
 הייתה פגיעה בשוויון  
 ההזדמנויות

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל כי ראוי היה שידווח לוועדה אודות נסיבות פגישתו עם עובדת י' וכן את דבר פגישת היו"ר עמה, בייחוד עקב סמיכות הפגישות למועד המכרז, ולא להסתפק בהצהרה סתמית בדבר היכרות שטחית עמה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המנכ"ל כי "סבר כי די היה לדווח על הכרות שטחית עם עובדת [י'] וזאת משום שלא ייחס לאותה פגישה כל חשיבות ולא היה בה כדי להקנות לה יתרון על המועמדים האחרים". עוד ציין כי למיטב זיכרונו מעולם לא פגש את המועמדת לפני הפגישה האמורה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הוסיפה עמידר כי פסיקת בתי המשפט בנושא זה אינה מחייבת כל גילוי או דיווח כאשר אין חשש ממשי לניגוד עניינים או משוא פנים, וגם נוהל החברה מחייב חבר ועדה למסור הודעה לחברי הוועדה וליועץ המשפטי רק אם הוא מצא שהוא עלול לעמוד במצב של ניגוד עניינים מחמת זיקה עסקית או היכרות אישית עם מי מהמועמדים. בעניין זה נהג המנכ"ל אף לפני משורת הדין, כי בהיכרות שלו עם המועמדת לא היה כשלעצמה להביא לניגוד עניינים שלו.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל כי פגישות שלו ושל היו"ר בסמוך למכרז עם אחת מהמועמדות לתפקיד ובנוגע לאפשרות שהיא תעבוד בעמידר עשויות להקנות למועמדת יתרון או להשפיע על שיקול דעתו ולפגוע בשוויוניות ההליך. לכן ראוי היה שישקף אותן בפני הוועדה, על מנת שחבריה ייתנו דעתם לכך בעת הדיון, ויועמ"ש עמידר יביא זאת בחשבון בעת בחינתו אם ההיכרות האמורה יוצרת חשש לניגוד עניינים.



אף שבנהלים לאיוש משרות לגיוס עובדים בכירים הוטמעו עקרונות של שוויון ותחרות, נמצא כי בהליכי המכרזים דלעיל הייתה פגיעה בשוויון ההזדמנויות. אין די אפוא באסדרה בלבד, אלא מתחייבת הקפדה על הביצוע, ועל הדיסקטוריון ורשות החברות לפקח על כך ולוודא את קיום ההוראות כלשונן.



## ליקויים בהתקשרויות וחריגה מכללי המכרזים

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), מכפיפים את התקשרויות המדינה ומוסדותיה לרבות חברות ממשלתיות לדיני המכרזים. המטרות שעומדות ביסוד דיני המכרזים הן יעילות וחיסכון כלכלי בשימוש בכספי ציבור, שמירה על טוהר המידות ויצירת שוויון הזדמנויות בין משתתפי המכרז. מתקנות חובת המכרזים עולה בין היתר כי ככלל, חברה ממשלתית חייבת לקיים מכרז פומבי בהתקשרויות ששוויין עולה על 200,000 ש"ח.

חברת עמידר קבעה נוהל שעניינו "התקשרויות - מכרזים", המסדיר את הליכי הוצאת המכרזים, מסמכי המכרזים וסמכויות ההחלטה על פי חוק חובת המכרזים ותקנותיו. הנוהל מסמיך את המנכ"ל למנות ועדת מכרזים אחת או יותר מבין עובדי החברה, וקובע את חלוקת הסמכויות ביניהן. הנהלת עמידר הקימה שלוש ועדות מכרזים לפי מדרג הסמכויות הבא: (1) ועדת מכרזים "פקס-מייל": סמכות הוועדה להחליט לגבי התקשרויות בהיקף כספי בטווח של 40,000 - 200,000 ש"ח במסגרת מכרז ממוכן כהגדרתו בתקנות חובת המכרזים; (2) ועדת מכרזים כללית: סמכות הוועדה להחליט בהתקשרויות בהיקף כספי הגבוה מ-200,000 ש"ח ועד 2.5 מיליון ש"ח באחד מהליכי המכרזים המוגדרים בתקנות חובת המכרזים; (3) ועדת מכרזים עליונה: סמכות הוועדה בראשות מנכ"ל החברה להחליט בהתקשרויות שהן מעל 2.5 מיליון ש"ח. ועדת המכרזים הכללית והעליונה ישמשו גם כוועדות פטור בהתאם לסכום ההתקשרות שבגינה נדרש הפטור.

הביקורת העלתה כי בכמה התקשרויות מהותיות שביצעה עמידר בשנים 2013-2016 פעלו מנהלים בכירים בחברה בניגוד לכללי המכרזים שנקבעו בתקנות או בנוהלי החברה. להלן הפרטים:

## התקשרות לשכירת משרדים חדשים לעמידר בחולון

במהלך המחצית השנייה של שנת 2015 בחנה עמידר את האפשרות להעביר את משרדיה הראשיים מתל אביב לאחת מערי הלוויין שלה לשם חיסכון בעלויות ולנוחות העובדים. משנכנס המנכ"ל הנוכחי לתפקידו ביוני 2015, הוא מינה לקידום המעבר צוות משימה בראשותו, אשר בין חבריו סמנכ"ל הכספים וסמנכ"ל פיתוח עסקי, שמתפקידו היה לאתר נכסים המתאימים למעבר אליהם.

## באי-הבאת העסקה לפני ועדת המכרזים קודם החתימה על החוזה פעלו החברה והסמנכ"ל לפיתוח עסקי בניגוד לכללי המכרזים ולסדרי מינהל תקין

במהלך עיסוקו של האחרון בנושא הנחה אותו המנכ"ל לתאם עם משווק חיצוני של נכסי תאגיד נדל"ן (להלן - המשווק החיצוני), שלמנכ"ל הייתה היכרות אישית מוקדמת עמו, סיור במתחם בחולון של התאגיד האמור (להלן - המתחם) כדי לבחון את האפשרות שעמידר תשכור בו את משרדיה. במקביל התקשרה חברת עמידר עם חברה ליעוץ נדל"ן (להלן - חברת היעוץ), כדי שתאשר עבורה נכסים פוטנציאליים לשכירה באחת מערי הלוויין של תל אביב ותבצע ניתוח כלכלי ואיכותי של הנכסים והשוואה ביניהם בהתחשב בצורכי עמידר, ככלי מסייע לקבלת החלטות. במסגרת זו ביקש סמנכ"ל פיתוח עסקי מחברת היעוץ לכלול בין הנכסים הללו גם את הנכס במתחם בחולון. נוסף על הנכס בחולון בחנה חברת היעוץ כמה נכסים אחרים באזור המרכז, ונציגי עמידר ביקרו בחלק מהם.

באוגוסט 2015 הציג מנכ"ל עמידר בפני הדירקטוריון את העבודה שנעשתה בעניין מעבר המשרדים, את החלופות שנבדקו ואת תוצאות הבדיקה שערכה חברת היעוץ. חברת היעוץ קבעה שהחלופה העדיפה היא הנכס במתחם בחולון, וזאת מטעמים של עלות, נגישות תחבורתית וזמינות. בעקבות כך החליט דירקטוריון עמידר לאשר להנהלה לקדם את המשא ומתן לשכירת הנכס האמור ובמקביל לקדם את השכרת משרדי החברה בתל אביב.

בדצמבר 2015 חתמה חברת עמידר על חוזה לשכירת המשרדים במתחם בחולון לתקופה של 20 שנה, בעלות של כ-4 מיליון ש"ח בשנה (לא כולל עלויות חד-פעמיות של מעבר והתאמת המושכר בסך 19 מיליון ש"ח), ובמקביל חתמה על חוזה להשכרת מבנה החברה בתל אביב לתקופה של 25 שנה, כפי שיפורט בהמשך.

הביקורת העלתה כי רק עשרה ימים לאחר החתימה על החוזה, כלומר בזמן שההתקשרות הייתה כבר בגדר מעשה עשוי, פנה סמנכ"ל פיתוח עסקי לוועדת המכרזים העליונה. בפנייה הוא ביקש לאשר בדיעבד את ההתקשרות לשכירת משרדים בחולון בפטור ממכרז<sup>17</sup>, לאחר שהציג בפניה את הבחינה של החלופות השונות. הוועדה אישרה את בקשתו במועד הפנייה.

באי-הבאת העסקה לוועדה טרם החתימה פעלו החברה והסמנכ"ל לפיתוח עסקי בניגוד לכללי המכרזים ולסדרי מינהל תקין ובכך גם הפכה הוועדה למעשה לחותמת גומי.

המנכ"ל מסר בתשובתו שנושא המעבר למשרדים חדשים נדון בחברה לאורך שנים, וכי הן הוא והן אחרים נועצו עם היועץ המשפטי דאז של החברה ונענו כי שכירת המשרדים בחולון אינה חייבת במכרז. כמו כן, בישיבת הדירקטוריון שאישרה את ההסכם נכח היועץ המשפטי החיצוני של הדירקטוריון, אבל הוא לא ציין כי חלה חובת מכרז על ההסכם, וגם נציג רשות החברות לא ראה חובה

17 מכוח תקנה 3(א14) לתקנות חובת המכרזים, בדבר התקשרות לרכישת זכויות במקרקעין הדרושים לשימוש החברה בשל מיקומם המיוחד או בשל תכונה ייחודית אחרת.

להעיר ביחס לסוגיה זו. עוד נמסר בתשובות המנכ"ל והחברה כי גם אם היה פגם פורמלי בעצם הבאת הנושא לוועדת המכרזים לאחר ישיבת הדירקטוריון, עדיין ישנו מרחק רב בין הפגם האמור ובין האמירה בדבר "חותמת גומי", שכן הוועדה קיבלה את החלטתה לאחר שבחנה מספר רב של מסמכים ושמעה את כל הנוגעים בדבר, וכן כי ההתקשרות נעשתה בהליך תחרותי ושוויוני, שישומו בו עקרונות חוק חובת המכרזים.

סמנכ"ל הפיתוח העסקי מסר בתשובתו כי תפקידו במסגרת צוות המשימה עסק בהיבט המקצועי ולא הפרוצדורלי, ועל כן הדבר לא היה בתחום אחריותו. כמו כן, כשבוע לאחר חתימת ההסכם פנה היועץ המשפטי דאז למנכ"ל החברה ואילו ציין כי "למען הסדר הטוב" יש לכנס את ועדת המכרזים העליונה ולקבל פטור. "משמע כולם בחברה ידעו, ובכלל זה היועץ המשפטי, שהעסקה אכן אושרה מבחינה מהותית ע"י הגורמים הרלוונטיים בחברה, אך לא בכובעם כוועדת פטור". עוד מסר כי בוועדות ובישיבות ההנהלה השונות שדנו בעניין המעבר ישבו גורמים רבים בחברה, לרבות יועצים משפטיים חיצוניים, והם לא העלו כל טענה בדבר הצורך בפטור על ידי ועדת המכרזים. נוסף על כך הדגיש הסמנכ"ל בתשובתו כי באותה עת עבד בחברה כ-3-4 חודשים בלבד, וזהו תפקידו הראשון במגזר הציבורי. אי לכך הסתמך על הייעוץ המשפטי שקיבל צוות המשימה בכל הקשור להיבט הפרוצדורלי של ההליך.

היועץ המשפטי דאז של עמידר ציין בתשובתו כי באותה תקופה לא עודכן בהחלטות רבות של החברה ולא נטל חלק בישיבות הדירקטוריון וכי נמסר לו שמדובר בהצעה לשכירת המשרדים טרם חתימת חוזה, ואף לא הובא לבדיקתו חוזה השכירות. עוד מסר כי אכן ציין שבעסקה לשכירת המשרדים אפשר לקבל פטור (בשל מיקומם המיוחד או תכונה ייחודית אחרת), אולם זאת בכפוף לאישור ועדת המכרזים, וכי הבהיר בכל פעם לבכירי החברה כי גם פטור ממכרז מחייב אישור של ועדת המכרזים, והנהלת החברה ובה המנכ"ל, מכוח תפקידו כיו"ר ועדת המכרזים העליונה, ידעה זאת.

רשות החברות ציינה בתשובתה כי נציג הרשות אינו בא להחליף את הגורמים המקצועיים בחברה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעמידר כי העובדה שהיועצים המשפטיים סברו שעסקת השכירות לא תהיה חייבת במכרז לא היה בה כדי לפטור את החברה מחובתה להביא את העסקה לוועדת הפטור טרם ההתקשרות, על מנת שזו תקיים דיון מהותי בעניינה ותבחן אם אכן בקשת הפטור מוצדקת. עוד יש להעיר כי טענת הסמנכ"ל לפיתוח עסקי שהבאת הנושא לוועדת הפטור לא הייתה באחריותו אינה עולה בקנה אחד עם העובדה שבעסקה נוספת שקידם במקביל, להשכרת משרדי החברה בתל אביב, אשר גם בה ניתן פטור ממכרז, הוא שהביא את הבקשה לפטור בפני ועדת המכרזים טרם אישורה.

על עמידר להקפיד על מילוי הוראות חוק חובת המכרזים ותקנותיו וכן על מילוי כלליה בנדון כלשונם.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות כי סעיף 54 (4) לחוק החברות הממשלתיות קובע כי "הרשות - תייעץ ותסייע לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן". לשם ביצוע הוראת חוק זו, על הרשות לוודא כי עמדתה בנושאים שעל סדר יומה של ישיבת מועצת המנהלים תגובש מבעוד מועד ותוצג כיאות על ידי נציג הרשות בחברה, המשתתף מטעמה בישיבות הדירקטוריון.

**אי-דיווח של המנכ"ל:** עם כניסתו לתפקיד חתם מנכ"ל עמידר על הסדר הימנעות מניגוד עניינים, שממנו עולה בין היתר כי במקרים שבהם מתעורר ספק בשאלת קיומו של חשש לניגוד עניינים עליו לפנות ליועץ משפטי.

כאמור, מנכ"ל עמידר הנחה את סמנכ"ל פיתוח עסקי לתאם סיוור במתחם עם המשווק של המתחם בחולון, שעמו הייתה למנכ"ל היכרות אישית מוקדמת, כדי לבחון את האפשרות שעמידר תשכור בו את משרדה. המנכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה כי "מדובר בהיכרות שכל כולה נובעת מכך שהמנכ"ל מצטרף לעתים רחוקות לקבוצת רוכבי אופניים המונה מספר אנשים וביניהם גם אותו משווק חיצוני", וכי מעבר למפגשים נדירים אלה אין בינו ובין אותו משווק כל קשר חברי וכל קשר אחר - הוא אינו מכיר את משפחתו, אינו מוזמן לארועים אישיים שלו ואינו פוגש אותו באירועים חברתיים. כאמור, בהמשך לסיוור, עמידר דרשה מחברת הייעוץ לכלול בין הנכסים שייבדקו גם את הנכס המצוי במתחם שהציג בפניה המשווק.

הביקורת העלתה כי על אף הוראות ההסדר האמור, המנכ"ל לא פנה ליועץ המשפטי של החברה על מנת להיוועץ עמו בשאלה כיצד עליו לנהוג לאור היכרותו המוקדמת עם המשווק החיצוני.

יצוין כי במקרה אחר, כמפורט לעיל בדוח זה, שבו היה המנכ"ל חבר בוועדה לאיתור עובד לתפקיד בחברה, הצהיר המנכ"ל בפני אותה ועדה על היכרות שטחית עם אחת המועמדות לתפקיד, וזאת בגין פגישה אחת שקיים עמה במסגרת עבודתו, פגישה שלא ייחס לה חשיבות. היה אפוא מקום לצפות ממנו כי במקרה הנדון ידווח ליועץ המשפטי בדבר היכרותו המוקדמת עם המשווק החיצוני.

בתשובותיהם של המנכ"ל ושל עמידר למשרד מבקר המדינה נמסר כי "לא כל היכרות של אדם עם אדם אחר מהווה היכרות אישית ובוודאי שאין בהיכרות גרידא של אנשים כדי להביא לקביעה לפיה מדובר בניגוד עניינים...", וכי "ההכרות לא יצרה כל ניגוד עניינים, ואף לא יצרה ספק ספיקא לניגוד עניינים ולכן לא חייבה... פניה ליועץ המשפטי של החברה", והעובדה שהמנכ"ל החמיר עם עצמו במקרה האמור שבו היה חבר בוועדת האיתור לא יכולה לשמש כנגדו. עוד נמסר כי בקשתו של המנכ"ל לבדוק את המתחם בחולון הייתה חלק מעבודת הצוות שבחן אתרים נוספים, והוא הפנה את סמנכ"ל הפיתוח העסקי אל אותו משווק כיוון שבמסגרת בחינה של מעבר משרדים במקום עבודתו הקודם נודע לו על כך שהוא הגורם המשווק של המתחם בחולון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף על פי שלא כל היכרות אישית יוצרת חשש לניגוד עניינים ומחייבת דיווח, היה מצופה מהמנכ"ל שינקוט משנה זהירות בנדון. זאת במיוחד לאור הנסיבות לפיהן היה הוא הגורם שהנחה ליצור את הקשר עם המשווק וזים את בחינת האפשרות של העברת המשרדים לחולון, וכן הוא מי שעמד בראש הוועדה שאישרה התקשרות זו בפטור ממכרז. דיווח ליועמ"ש החברה היה משרת את האינטרס של שקיפות מלאה.

## התקשרות להשכרת משרדי עמידר בתל אביב

באוגוסט 2015 אישר הדירקטוריון להנהלה לקדם את השכרת משרדי החברה בתל אביב. בהמשך לכך פרסמה החברה שתי מודעות אנונימיות המציעות את המשרדים להשכרה, וכן פנתה לכמה משרדי תיווך בעניין. בספטמבר 2015 עדכן מנכ"ל החברה את הדירקטוריון כי בכוונת עמידר לפרסם מכרז פומבי להשכרת מבנה החברה בתל אביב בסוף אותו חודש, ויועמ"ש עמידר דאז הכין את טיוטת המכרז.

באוקטובר 2015, טרם אישור טיוטת המכרז, פנה אל עמידר מתווך והעביר אליה הצעה מרשת מלונות לשכירת משרדי החברה בתל אביב לתקופה של 25 שנה בעבור כ-4 מיליון ש"ח לשנה. ההצעה הייתה גבוהה בכ-6% מהערכת השמאי שנעשתה עבור עמידר. בעקבות זאת פנה מנכ"ל החברה לקבלת חוות דעת מיועץ משפטי חיצוני בעניין האפשרות להתקשר ללא מכרז עם רשת המלונות. היועץ המשפטי החיצוני סבר בחוות דעתו כי היה והחברה תוכל לטעון כי פרסום המכרז יגרום לאובדן העסקה ובכך ייגרם לה נזק (לאור הצעות קודמות נמוכות שהוצעו לה), אזי ניתן לפטור את העסקה ממכרז מכוח תקנות חובת המכרזים בנימוק שביצוע מכרז לגבי עסקה זו "עלול לפגוע ברווחיות החברה... בהזדמנות עסקית שלה". עוד צוין בחוות הדעת כי הפטור מכוח התקנות צריך "להתקבל על ידי ועדת המכרזים של החברה... הדיון בפטור ממכרז בוועדת המכרזים אינו דיון טכני וכי על הוועדה לשקול את מלוא השיקולים הרלוונטיים ולקבל את ההחלטה באופן סביר".

בנובמבר 2015 פנה סמנכ"ל פיתוח עסקי לוועדת המכרזים העליונה בבקשה לקדם משא ומתן מול רשת המלונות בפטור ממכרז בשל קבלת הצעות מעטות להשכרת המבנה, שהיו נמוכות מהערכת השמאי. כשבועיים לאחר מכן החליטה ועדת המכרזים העליונה לאשר את ההתקשרות עם רשת המלונות בפטור ממכרז בנימוק שהפרסומים בעיתון והפנייה למתווכים מהווים פרסום פומבי כנדרש בתקנות חובת המכרזים. הוועדה הוסיפה כי יש מקום לפטור מכוח תקנות חובת המכרזים, מאחר שעריכת מכרז במקרה זה עלולה לפגוע ברווחיות החברה ובהזדמנות עסקית שלה, שכן ההצעה גבוהה מהערכת

השמאי. בדצמבר 2015 חתמה חברת עמידר עם רשת המלונות על חוזה להשכרת מבנה החברה בתל אביב.

בעקבות פרסומים בכלי התקשורת אודות ההתקשרות של עמידר עם רשת המלונות ללא מכרז להשכרת מבנה החברה בתל אביב, פנה היועץ המשפטי של משרד הבינוי (להלן - יועמ"ש המשרד) לעמידר בינואר 2016 בבקשה לקבל הבהרות בנוגע להליך השכרת המבנה. לאחר קבלת תשובת עמידר העביר יועמ"ש המשרד לשר הבינוי ח"כ יואב גלנט את התייחסותו לתשובת החברה. לדבריו, קביעת ועדת המכרזים העליונה שפרסום מכרז פומבי עלול לפגוע ביכולתה של החברה להשיג את התוצאה הטובה ביותר היא קביעה חריגה, שמצריכה נימוקים מיוחדים וחריגים לתוצאה זו, ההפוכה מהרגיל. יועמ"ש המשרד ציין שלא מצא נימוקים כאלה, והיעדרם מציב סימן שאלה בדבר שיקול הדעת שהפעילה ועדת המכרזים במקרה זה וסבירות החלטתה. בסיכומו של דבר המליץ יועמ"ש המשרד להעביר את בדיקת העניין למבקר המדינה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי האופן שבו פעלה החברה ונימוקי ועדת המכרזים לפטור את החברה ממכרז להשכרת מבנה החברה מטעמים של פרסום פומבי ופגיעה ברווחיות לא היו מספקים בנסיבות העניין, כפי שיפורט להלן:

1. **אופן הפרסום:** תקנות חובת המכרזים קובעות את הכללים לפרסום מכרז פומבי. בין היתר, עליו להיות מפורסם בעיתון נפוץ בשפה העברית והערבית ובאתר האינטרנט של החברה וכן לכלול פרטים אודות מהות ההתקשרות, תקופתה, המקום והמועד שבהם ניתן לקבל פרטים נוספים וכן המועד האחרון להגשת הצעות.

כאמור, החברה הציעה להשכרה את מבנה החברה באמצעות שתי מודעות אנונימיות בעיתונים שלא כללו פרטים אודות הנכס המוצע, מיקומו המדויק, תקופת ההתקשרות, המועד האחרון להגשת הצעות ומקום הגשתן. כמו כן, לא פורסמו מודעות באתר האינטרנט של החברה ובעיתונות בשפה העברית. גם ההליכים שבוצעו לאחר מכן, כגון ניהול משא ומתן עם מציעים ובחירת ההצעה, לא נעשו לפי התקנות, הקובעות בין היתר כי יש לפרסם את הכוונה לנהל משא ומתן, כי הוא ינוהל עם קבוצת מציעים סופית שאותה תבחר ועדת המכרזים וכי יירשמו פרטוקולים שישקפו את תוכן המשא ומתן עם כל אחד מהמציעים.

יוצא אפוא שהמודעות שפרסמה עמידר לא עמדו בדרישות שנקבעו בתקנות. יתרה מכך, הפרסומים האנונימיים גם אינם עולים בקנה אחד עם הצורך שחברה ממשלתית תפעל בשקיפות מרבית<sup>18</sup>.

2. **פטור ממכרו פומבי מטעמים של כדאיות כלכלית:** כאמור, הוועדה פטרה את ההתקשרות ממכרו בהתאם לתקנה 34 לתקנות חובת המכרזים, המאפשרת פטור ממכרו כאשר ההתקשרות במכרז עלולה בין היתר לפגוע ברווחיות החברה, ביכולתה להתחרות באחר ובהזדמנות עסקית שלה. יועמ"ש המשרד ציין לגבי נימוק זה כי לא מצא בהחלטת ועדת המכרזים הנמקה לכך שמכרו פומבי לא היה משיג תוצאה טובה יותר.

יתר על כן, מפסיקת בית המשפט העליון<sup>19</sup> עולה כי נקודת המוצא היא שאת סעיפי הפטור יש לפרש בצמצום וכי "שיקול כלכלי, אף אם המדובר במניעת הפסד של כספי ציבור אינו מהווה לכשעצמו טעם לפטור ממכרו... תכלית זו נסוגה מפני תכלית השוויון וטוהר המידות". במקרה אחר ציין בית המשפט העליון<sup>20</sup> כי "כאשר עקרון השאתה של התועלת הכלכלית עלול לעמוד בסתירה במקרה פלוני לעיקרון השוויון והתחרות ההוגנת... יש לתן משקל עודף לשוויון ולתחרות ההוגנת. זאת גם במקום בו עלולה להיגרם כתוצאה מכך פגיעה כלכלית, אף ניכרת".

מבדיקת החלטת ועדת המכרזים נמצא שלא ניתן בה ביטוי לשיקולי התחרות ההוגנת והשוויון כפי שקבע בית המשפט העליון, וממילא גם לא ניתן להם משקל, כל שכן משקל עודף. הוועדה גם לא הצביעה על מאפיינים ייחודיים בהצעה של רשת המלונות, מעבר להיותה גבוהה מהערכת השמאי, ההופכים הצעה זו להזדמנות שלא ניתן היה לקבל כמותה, או אף גבוהה ממנה, בהליך של מכרו פומבי.

בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מסרו המנכ"ל והסמנכ"ל לפיתוח עסקי כי ההחלטה לפרסם מודעות אנונימיות התקבלה על רקע החשש שמציעים פוטנציאליים יירתעו מהתקשרות עם חברה ממשלתית בכלל ועם עמידר בפרט, ופרסום אנונימי יגדיל את מספר המציעים. עוד מסרו כי ההצעות האחרות שהתקבלו היו נמוכות משמעותית מהצעתה של רשת המלונות, דבר המעיד על צדקת ההחלטה וטובתה אל מול עקרון השוויון, וכך כי גורמים שונים שהתעניינו בנכס הבהירו כי לא יגישו הצעה אם יתקיים מכרו פומבי. המנכ"ל הוסיף בתשובתו כי ככל שמדובר בכך שהחלטת ועדת המכרזים לא הייתה מנומקת ולא שיקפה את מלוא הדיון והנימוקים, החברה מקבלת את ההערה, והמנכ"ל יפעל לשיפור הנושא כבר בטווח המיידי.

19 ע"מ 5498/09 ניו אלי בנמל בע"מ נ' אוצר מפעלי ים המלח בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 11.10.11).

20 ע"מ 5853/05 אחים כאלדי בע"מ נ' רכבת ישראל בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 16.1.07).

משרד מבקר המדינה מעיר כי הטענות שהועלו בתשובות האמורות לא נבחנו לגופן בוועדת המכרזים, שכאמור, לא נימקה מדוע מכרז פומבי, שהוא דרך המלך להתקשרויות של גופים ציבוריים, לא היה משיג תוצאה טובה יותר.

על ועדת המכרזים להקפיד על יישום דיני המכרזים ובכלל זה על מתן מלוא הנימוקים להחלטותיה ורישומם בפרוטוקול.

## התקשרות עם עיתון לצורכי חשיפה ופרסום

1. סמנכ"ל השיווק אחראי להתקשרויות בתחום הפרסום והתוכן השיווקי של עמידר. בנובמבר 2013 חתמה עמידר על הסכם שיתוף פעולה עם עיתון, שבמסגרתו תזכה עמידר למודעות ולחשיפה תקשורתית במדוריו, לרבות ריאיון עם מנכ"ל החברה לקראת כנסים שמארגן העיתון, וכן השתתפות של נציג בכיר של עמידר באחד ממושב הכנסים. עלות ההסכם הסתכמה ב-400,000 ש"ח. התקשרות בסכום זה מחייבת כאמור מכרז פומבי, אלא אם אישרה ועדת המכרזים פטור ממנו. היועץ המשפטי דאז של עמידר סבר כי לאור מאפייני העסקה ניתן יהיה לפטור ממכרז בכפוף לאישור ועדת המכרזים.

נמצא כי אף על פי שלא היה בידי החברה אישור לפטור ממכרז מטעם ועדת המכרזים, ההתקשרות בוצעה, והתשלום בגינה הועבר באישור חשב החברה. בכך פעלו החברה וסמנכ"ל השיווק שלא בהתאם לכללי המכרזים, ועל החשב היה להימנע מלאשר את התשלום, כל זמן שלא הוצג לו הפטור.

רק בדצמבר 2013, דהיינו חודש לאחר חתימת ההסכם, הגיש סמנכ"ל השיווק לוועדת המכרזים בקשה בדיעבד לאישור ההתקשרות האמורה בפטור ממכרז מכוח תקנות חובת המכרזים. הנימוק לבקשת הפטור היה שמדובר ב"התקשרות לרכישת שירותים או טובין ייחודיים שעניינם תרבות". מכל מקום, ועדת המכרזים לא קיבלה החלטה בנושא, וממילא לא אישרה את ההתקשרות בפטור ממכרז.

סמנכ"ל השיווק והחשב מסרו בתשובתם מאפריל 2017 כי ועדת המכרזים לא דנה ולא רצתה לדון בהתקשרות האמורה, מכיוון שסברה שאין צורך לאשר את הפטור בוועדת המכרזים. עוד ציינו כי ההתקשרות נעשתה באישור מנכ"ל החברה דאז ובהתאם לעמדת היועץ המשפטי דאז שסבר, בסמוך להתקשרות, כי ניתן לפטור התקשרות זו ממכרז.

היועץ המשפטי דאז של עמידר מסר בתשובתו מדצמבר 2017 כי "ציינתי כי ניתן היה לקבל פטור אולם יש לקבל את אישור ועדת המכרזים ואכן הנושא



הועבר לאישור הועדה", וכי ועדת המכרזים לא קיבלה החלטה מאחר שלא רצתה לאשר התקשרות בדיעבד.

משרד מבקר המדינה מעיר לסמנכ"ל השיווק ולחשב כי בהתקשרות בהיקף האמור נתונה הסמכות לאישורה בידי ועדת המכרזים בלבד. העובדה שהמנכ"ל דאז אישר את ההתקשרות והיועץ המשפטי דאז סבר כי ניתן יהיה לפטור אותה ממכרז (בכפוף לאישור ועדת המכרזים), לא פטרה את סמנכ"ל השיווק מהחובה לקבל את אישור ועדת המכרזים טרם ההתקשרות ואת החשב מלוודא שהפטור ייתקבל טרם התשלום.

2. חוזר מנהל רשות החברות מספטמבר 2005, "מתן חסויות ושיתופי פעולה על ידי חברות ממשלתיות ו/או בנות ממשלתיות"<sup>21</sup>, קובע שחברה ממשלתית אינה רשאית לתת חסות מכל מין וסוג הכרוכה בתשלום מאת החברה בכסף או בשווה כסף. אחת הדוגמאות למתן חסות המפורטות בחוזר היא כאשר החברה משלמת סכום כסף למארגני כנסים, ומנגד מוקנית לחברה הזכות לשאת דברים בכנס.

נמצא כי במסגרת ההסכם דלעיל שחתמה עמידר עם העיתון, היא שילמה בין היתר בעבור זכות יו"ר עמידר לשעבר לשאת דברים בכנס של העיתון שהתקיים ב-2013. עמידר שבה ורכשה שירותים במתכונת דומה, עת שילמה באמצעות חברת פרסום בעבור זכות היו"ר לשאת דברים בכנס שהתקיים ב-2014. פעולות אלה הן בגדר מתן חסות, לפי הוראות החוזר, ולפיכך על עמידר היה להימנע מהן.

על רשות החברות לרענן ולחדד הוראות חוזר זה בפני החברות הממשלתיות.

## התקשרויות עם יועצים משפטיים

תקנות חובת המכרזים קובעות כי התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמון מיוחדים, לרבות עורכי דין, אינה טעונה מכרז, אך תיעשה ככל שניתן בדרך של פנייה לקבלת הצעות, הן באמצעות בחירה מתוך רשימת מציעים שנבחרו בהליך פומבי והן באמצעות פנייה לכמה מציעים בסבב מחזורי.

עמידר מעסיקה עובד המשמש יועץ משפטי פנימי וכן מעסיקה לעתים מזומנות משרדי עורכי דין בעלי מומחיות לצורך פעולות שונות כגון ייעוץ, ייצוג בבית משפט, עריכת הסכמים ועוד. נוהל עמידר בנושא העסקת יועצים משפטיים

  
 עמידר התקשרה עם  
 משרדי עורכי דין בלא  
 שקיימה כל הליך  
 תחרותי, או לכל  
 הפחות בדיקה של  
 כמה הצעות לצורך  
 בחירת ההצעה  
 המיטבית

קובע כי ההתקשרות עם יועץ משפטי מומחה תיעשה "על פי החלטת ועדת המכרזים ואישור רשות החברות". מנוהל התקשרויות ומכרזים של עמידר עולה כי התקשרות עם בעל מקצוע מומחה, לרבות עורך דין, טעונה מכרז סגור או לכל הפחות בדיקה של שלוש הצעות, אם קבעה ועדת המכרזים שאין אפשרות או הצדקה למכרז.

הביקורת העלתה כי למרות האמור העסיקה עמידר יועצים משפטיים חיצוניים שלא בהתאם לתקנות ולנהליה שלה. להלן הפרטים:

1. **העסקת יועץ משפטי לשם ייעוץ לדירקטוריון ולפעולות נוספות:** בתחילת 2015 החלה עמידר להעסיק משרד עורכי דין חיצוני לטיפול בעתירה מסוימת. באפריל 2015 החליטה עמידר להעסיק משרד זה גם כיועץ המשפטי של הדירקטוריון. בהחלטתו ציין הדירקטוריון כי נעשתה פנייה כנדרש לרשות החברות לקבלת אישור להתקשר עם המשרד, אולם התברר שלוועדה של רשות החברות שמאשרת את ההתקשרויות אין קוורום ולכן אינה מתכנסת. על כן החליט הדירקטוריון כי לכשתכנס תובא הבקשה לאישורה.

מנתוני עמידר עולה כי בתקופה אפריל 2015 - מאי 2016 הסתכמה עלות הייעוץ לדירקטוריון של המשרד האמור בכ-120,000 ש"ח ובגין פעולות נוספות שביצע עבור עמידר בכ-700,000 ש"ח, סך הכול כ-820,000 ש"ח.

א. הביקורת העלתה כי אף שמדובר בהתקשרות בהיקף כספי רחב, בחרה עמידר להתקשר עם משרד זה בלא שקיימה כל הליך תחרותי, או לכל הפחות בדיקה של כמה הצעות לצורך בחירת ההצעה המיטבית הן מהבחינה האיכותית והן מהבחינה הכלכלית לכלל המשימות דלעיל. הדבר אף לא הובא בפני ועדת המכרזים. כל זאת בניגוד למתחייב מהתקנות ומנהלי עמידר.

ב. תפקיד מזכיר דירקטוריון עמידר כולל בין היתר מתן שירותים אדמיניסטרטיביים לדירקטוריון החברה ותיאום מול הגורמים בחברה. ובכלל זה גם תמלול ישיבות או רישום פרוטוקולים, אשר יכול שיבוצעו בידי חברה המתמחה בעניין או בידי המזכיר וצוותו, ככל שלא נדרש תמלול מלא של ישיבת הדירקטוריון אלא רישום של עיקרי הדיון וההחלטות.

נמצא שמשרד עורכי הדין האמור, המספק שירותי ייעוץ משפטי לדירקטוריון, החל לספק ב-2016 לבקשת עמידר גם שירותי רישום פרוטוקולים של עיקרי ישיבות דירקטוריון, לפי עלות של כ-2,000 ש"ח לישיבה.

היות שמדובר בפעולה אדמיניסטרטיבית פשוטה, שאינה חלק מייעוץ משפטי מקצועי, לא היה מקום שעמידר תמסור משימה זו לביצוע של משרד עורכי דין, אלא להטילה על גורמי עמידר, אם בעצמם ואם באמצעות גורם חיצוני שייבחר באופן תחרותי ושוויוני.

בתשובתם ציינו היו"ר והמנכ"ל כי בעקבות בקשה של רשות החברות החליט הדירקטוריון בדצמבר 2016 כי החל מינואר 2017 יחדל המשרד האמור מלכהן כיועץ משפטי של הדירקטוריון אלא ייתן ייעוץ רק להחלטות "אד הוק". בכל הנוגע לרישום פרוטוקולים מסר היו"ר כי מאחר שהרישום נמצא בלתי מספק, הוחלט לבצע זאת על ידי משרד עורכי הדין האמור, שיש לו ידע וניסיון בסוגיה, ובהוצאה נמוכה יותר מהצעות המחיר שהתקבלו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי החברה לא המציאה תימוכין שאכן התקבלו כנטען הצעות מחיר כלשהן בכל הנוגע לרישום הפרוטוקולים.

2. **העסקת משרד עורכי דין לצורך השכרה ושכירות של נכסים:** לצורך הטיפול המשפטי בהשכרת משרדיה בתל אביב לרשת המלונות התקשרה עמידר עם משרד עורכי דין חיצוני, ולאחר מכן התקשרה עמו גם לצורך הטיפול המשפטי בשכירת המשרדים בחולון וכן לצורך הסכמי השכרת נכסים נוספים. מנתוני עמידר עולה כי עלות העסקתו בגין פעולות אלה הסתכמה בכ-117,000 ש"ח.

הביקורת העלתה כי עמידר לא פנתה למשרדי עורכי דין נוספים בבקשה לקבל הצעות לעבודות הללו, או לכל הפחות לוועדת המכרזים כמתחייב מנהליה.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת עמידר כי התנהלותה בהתקשרויות לקבלת שירותי ייעוץ משפטי חיצוני נעשתה תוך התעלמות מהתקנות ומהנהלים, ותוך העדפת מספר מצומצם של משרדי עורכי דין, בלא להבטיח שההצעות שהתקבלו הן הטובות והמתאימות ביותר. התנהלות זו היא בגדר פגיעה בעקרון השוויון ובמתן הזדמנות נאותה למשרדים אחרים להציע את הצעותיהם. על עמידר לכלל הפחות להקפיד על בדיקה של כמה הצעות ובחירת ההצעה הטובה מהן, כנדרש בתקנות חובת המכרזים ובנוהלי החברה.

## התקשרות להקמת מועדוניות

1. בדצמבר 2013 דיווח מנכ"ל עמידר דאז מר יעקב ברוש לכמה מהסמנכ"לים, כי בפגישה שקיים עם שר הבינוי דאז ח"כ אורי אריאל ביקש השר לחזק את המעורבות החברתית של עמידר בדרך של תמיכה חברתית בדיירי עמידר באמצעות גרעינים חברתיים<sup>22</sup>. בפגישה נוספת בלשכת שר הבינוי בין השר ומנכ"ל משרדו דאז ובין אנשי עמידר דאז סיכם והבהיר מנכ"ל משרד הבינוי דאז כי פעילות זו תמומן מתקציב עמידר.

בהמשך לסיכום האמור אישר ביוני 2014 דירקטוריון עמידר להעביר תקציב בסך 1.2 מיליון ש"ח להרחבת פעילות הרווחה של עמידר, ובכלל זה פיילוט של הפעלת מועדוניות באמצעות גרעינים חברתיים בשלושה יישובים - טבריה, נצרת עילית ובאר שבע.

כאמור, על פי תקנות חובת המכרזים וכן על פי נוהלי עמידר המתבססים עליהן, התקשרות לביצוע עבודה או לרכישת שירותים בסכום של מעל 200,000 ש"ח טעונה מכרז פומבי. עוד קובעות התקנות כי לצורך קבלת פטור ממכרז נדרש אישור של ועדת המכרזים, שמכהנת גם כוועדת פטור.

ואולם, על אף החובה לפרסם מכרז על פי תקנות חובת המכרזים, נמצא שבפועל לא פרסמה עמידר מכרז לביצוע ההתקשרויות להפעלת המועדוניות, אלא התקשרה עם ארבעה גרעינים חברתיים (המאוגדים כעמותות) ביישובים האמורים, בלא מכרז ואף לא בהליך תחרותי אחר כלשהו, לרבות הפצת קול קורא בין כל הגרעינים החברתיים.

מהשתלשלות העניינים עולה כי במהלך ספטמבר-אוקטובר 2014 העבירה עמידר לארבעת הגרעינים חוזים להפעלת המועדוניות עד סוף 2015. היקף התשלום לכל גרעין לפי החוזים נע בין 230,000 ש"ח ל-250,000 ש"ח, ובסה"כ כ-950,000 ש"ח. בנובמבר 2014 התקיימה פגישה אצל היו"ר, בהשתתפות מנהל אגף לקוחות ויועמ"ש עמידר דאז, ובה דיווחו ליו"ר כי ארבעת הגרעינים חתמו כבר על חוזי התקשרות או שהם בתהליכי סיום החתימה עליהם.

בינואר 2015 פנה חשב עמידר ליועמ"ש של עמידר דאז לפני חתימתו על החוזים עם העמותות, וביקש לדעת האם זה תקין שלא בוצע הליך של מכרז והאם זה באישורו. היועמ"ש השיב לו כי "לא זכור לי שאישרתי אבל פיילוט ל-3 אתרים... הוא על גבול הסבירות לפטור ממכרז".

22 גרעינים חברתיים הם לרוב קבוצות התיישבות עירוניות שהוקמו מתוך רצון לקיים חיים קהילתיים משמעותיים ורצון לתרום לאוכלוסיות חלשות בחברה. לעניין הגרעינים ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2016), "כשלים בגיבושה ובהפעלתה של התכנית האסטרטגית לעידוד ההתיישבות ולחיוקרה", עמ' 253.

כאמור לעיל, פטור ממכרז מחייב דיון ואישור של ועדת המכרזים, ואולם הבדיקה העלתה כי עניין הפטור לא הובא לדיון בוועדת המכרזים, וממילא היא לא אישרה מתן פטור. לפיכך התקשרותה של עמידר עם הגרעינים נעשתה שלא על פי תקנות חובת המכרזים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר היו"ר כי "ככל שההתקשרות עם ארבעת הגרעינים החברתיים נעשתה מבלי שוועדת המכרזים אישרה את מתן הפטור הרי שמדובר בשגיאה שאירעה ללא כוונת זדון".

2. פיילוט הוא הליך ניסיוני. כאשר מדובר בפעילות שנעשית בפעם הראשונה, כמו שיתוף פעולה בין עמידר לגרעינים חברתיים, ראוי שייקבעו אמות מידה למדידת ההצלחה בביצוע והתנאים למעבר מביצוע שלב הפיילוט לביצוע הפעילות הכוללת.

בביקורת נמצא כי עמידר לא קבעה אמות מידה כלשהן להצלחת הפיילוט ומהם מדדי ההצלחה בהקמת המועדוניות. יתר על כן, עלה כי עוד בטרם הסתיים הפיילוט, ולמעשה כשלושה חודשים בלבד לאחר שהחל, הרחיבה עמידר את הפרויקט והחליטה להתקשר עם גופים נוספים (הפעם לאחר מכרז) לצורך הקמת מועדוניות ביישובים אחרים.

יו"ר עמידר מסר בתשובתו כי נציגי עמידר מבקרים באופן שוטף במועדוניות ובוחנים את עמידתן בדרישות החברה, וכי ההסכמים הם לשנה ועמידר בוחנת מדי שנה את המשך ההתקשרות

משרד מבקר המדינה מעיר כי דרישות החברה בהסכמים עם הגרעינים הן כוללניות ולא נקבעו בהם מדדים כלשהם המאפשרים להעריך את הביצוע. כמו כן, ביצוע התקשרויות נוספות כבר בראשית הפיילוט ובטרם התבררה תרומתו והופקו לקחים בגינו הפך למעשה את הפיילוט לחסר ערך.



עמידר חולשת על פעילות ציבורית חשובה ומשתמשת לתכלית זו בכספי ציבור. נוכח זאת, על עמידר לנהל את מכרזיה באופן שוויוני, תחרותי ושקוף, המאפשר לבקר את התהליך. ועדת המכרזים כשלעצמה היא חלק מבקרות העל בחברה - החלטותיה והנחיותיה אמורות לשמש בקרה מרכזית בארגון ולהשפיע על קבלת ההחלטות של גורמי הביצוע.



יש לראות בחומרה  
את החריגות מכללי  
המכרזים בכמה  
עסקאות מהותיות  
שבהן היו מעורבים  
בעלי תפקידים  
בכירים בחברה,  
ובכלל זה בקשת  
אישור לפטור ממכרז  
בדיעבד מוועדת  
המכרזים ואי-קיום  
הליך מכרזי כלל

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את החריגות שנמצאו מכללי המכרזים בכמה עסקאות מהותיות שבהן היו מעורבים בעלי תפקידים בכירים בחברה, ובכלל זה בקשת אישור לפטור בדיעבד מוועדת המכרזים ואף עקיפתה באי קיום הליך מכרזי כלל.

על דירקטוריון עמידר והנהלתה לבחון את המקרים האמורים ולהפיק לקחים. נוכח הממצאים, על רשות החברות לעקוב בקפידה אחר תחום זה בעמידה.

בתשובתה מסרה עמידר כי עוד לפני קבלת טיוטת הדוח נקטה הנהלת החברה פעולות שונות להטמעת הצורך לפעול על פי דיני המכרזים ללא כל חריג מהם, כגון הדרכות ורענון בנדון. עוד מסרה כי חלק מאותם בעלי תפקידים שאוזכרו כבר אינם עובדי החברה, וביחס לאחרים "החברה מקיימת הליכי בירור בהם ניתן משקל כבד לאותן חריגות".

## הוצאות אישיות של בכירים, מענקים והקצאת רכבים

במסגרת הביקורת הנוכחית נבדקו כמה היבטים הנוגעים להוצאות אישיות של בכירים, למענקים ולהקצאת רכבים. להלן הפרטים:

### הוצאות אירוח של בעלי תפקידים בכירים

הוצאות אירוח, כהגדרתם בנוהלי עמידר, הן הוצאות בגין פגישות עבודה עם גורמי חוץ הקשורים לחברה במסעדה, בבית קפה וכיוצא בכך. את הנושא של החזר הוצאות אירוח לבעלי תפקידים בכירים הסדירה עמידר באמצעות נוהל פנימי "החזר הוצאות אישיות לבכירים" (להלן - נוהל הוצאות אישיות). על פי הנוהל, הזכאים להחזר הוצאות אירוח אישיות הם יו"ר הדירקטוריון, המנכ"ל ועובדים המוגדרים כבכירים. לפיכך, המנכ"ל מאשר החזר הוצאות לבכירים, היו"ר מאשר החזר הוצאות למנכ"ל, ויו"ר ועדת הביקורת מאשר החזר הוצאות ליו"ר.

בדיקת משרד מבקר המדינה באשר להחזר הוצאות האירוח לבעלי תפקידים בכירים בחברה בתקופה ינואר 2014 - יוני 2016 העלתה את הממצאים הבאים:

1. **אי דיווח על מטרות הפגישות ושייכותן לעמידר:** הנוהל קובע כי החזר הוצאות אירוח יהיה על סמך חשבונית מס, שעליה צוין בין היתר פרטי ההוצאה ומטרתה. גם חוזר מנהל רשות החברות מנובמבר 2001, "שכר ותנאי עבודה בחברות ממשלתיות ובנות ממשלתיות - ריענון וריכוז הנחיות" (להלן - חוזר שכר ותנאי עבודה), מתייחס לעניין זה, וקובע כי כיסוי הוצאות אישיות בתפקיד של בכירי החברה יאושר רק אם צוינה על מסמך האישור שייכות ההוצאה לפעילות החברה. בכך ניתן ביטוי להקפדה המתבקשת בעת שימוש בכספי ציבור.

ואולם, הביקורת העלתה כי ברוב המקרים שבהם בעלי התפקידים הבכירים בחברת עמידר - היו"ר, המנכ"ל והסמנכ"לים - ביקשו וקיבלו החזר הוצאות אירוח, הם לא ציינו על גבי טופס הבקשה את מטרת הפגישה וכיצד היא שייכת לפעילות החברה. מצד שני, הגורמים המאשרים אישרו את ההוצאות כפי שהן ולא הורו למבקשים להשלים את הפרטים כנדרש.

## 2. קבלת הוצאות אירוח בגין פגישות עבודה פנימיות:

א. על פי הנוהל, אירוח מוגדר כפגישת עבודה בבתי קפה או במסעדה עם גורמי חוץ הקשורים לחברה. הוצאות בגין ארוחות אחרות, אם עומדות בנהלי עמידה, אמורות להיות משולמות במסגרת החזר הוצאות אש"ל במשכורת.

למרות זאת העלתה הביקורת מקרים רבים בתקופה האמורה שבהם בעלי תפקידים בכירים ביקשו וקיבלו החזר הוצאות אירוח (בסך כולל של כ-3,700 ש"ח) בגין ארוחות עם עובדים אחרים בחברה וכן בגין ארוחות שלהם בלבד, אף שאינם זכאים לכך. כך למשל, בספטמבר 2014 קיבל היו"ר החזר הוצאות בגין ארוחה עם שניים מעובדי החברה; בספטמבר 2015 קיבל סמנכ"ל פיתוח עסקי החזר הוצאות בגין אירוח על סמך חשבונית לסועד אחד; בדצמבר 2015 קיבל סמנכ"ל השיווק החזר הוצאות ארוחה בגין פגישה עם מנהלי אגפים הכפופים לו; בינואר 2016 קיבל המנכ"ל החזר הוצאות בגין ארוחה עם שניים מעובדי החברה; ובפברואר 2016 קיבל סמנכ"ל הכספים החזר הוצאות בגין ארוחה עם עובד החברה.

בתשובותיהם מסרו בכירי החברה כדלהלן: היו"ר מסר כי מדובר היה במקרה בודד שאירע סמוך לתחילת כהונתו, בטרם הכיר את נוהלי החברה; מנכ"ל החברה מסר כי עד לקבלת דוח מבקר המדינה סבר כי הוצאות מעין אלה הן הוצאות שהוא רשאי לקבל בגין החזר, ולא היה מי שהסב את תשומת לבו לכך שהוצאות אלו אינן מוכרות לצורך החזר, והדבר נעשה בשגגה ובתום לב; סמנכ"ל התפעול, סמנכ"ל השיווק, סמנכ"ל פיתוח עסקי וסמנכ"ל הכספים טענו כי הם דיווחו על ההוצאות האמורות בשגגה כהוצאות אירוח, והם היו זכאים להחזר עבורן מכוח נוהל אחר ("שכר, משכורת ותשלומים אחרים").

ביולי 2017 הוסיפה עמידה כי בעקבות הביקורת חידד המנכ"ל את ההוראות בנדון, ובכלל זה הובהר לעובדים כי הוצאות בגין ארוחות מחוץ למשרד שבהם לא משתתפים גורמי חוץ אינן הוצאות מוכרות להחזר על פי הנוהל האמור.

על מנת להימנע מתקלות עליהן הצביעו היו"ר והמנכ"ל, ראוי שהמנהלים הבכירים ילמדו את הכללים הנהוגים בארגוניהם ויהיו ערים להם. במיוחד חיוני הדבר באשר לאותם כללים החלים על התנהלות אישית. ראוי שהיועצים המשפטיים באותם גופים ינחו את המנהלים הבכירים עם כניסתם לתפקיד באשר לכללים אלה.

בעלי תפקידים  
בכירים ביקשו וקיבלו  
החזר הוצאות אירוח  
בגין ארוחות עם  
עובדים אחרים  
בחברה וכן בגין  
ארוחות שלהם בלבד,  
אף שאינם זכאים לכך



באשר לתגובת הסמנכ"לים מעיר משרד מבקר המדינה כי הנוהל שאליו הפנו אינו מתייחס כלל לנושא החזר הוצאות עבור ארוחות עם עובדי החברה, ועל כן יש לדחות את הסבריהם.

ב. עוד נמצא כי פעמים אחדות קיבלו העובדים הבכירים נוסף על הוצאות האירוח האמורות גם החזר הוצאות במסגרת הוצאות האש"ל שהם מקבלים במשכורתם, דהיינו זכו לכפל תשלום. כך, בפברואר 2016 אירח המנכ"ל מנהלת חברת כוח אדם וקיבל עבור אירוח זה החזר, ומלבד זאת שילמה עמידר למנכ"ל הוצאות אש"ל בגין אותה הפגישה; באפריל 2016 אירח סמנכ"ל התפעול את מנהל מחוז צפון בחברה, וגם בגין אותה פגישה שולמו הוצאות אש"ל נוסף על הוצאות האירוח. מקרים דומים עלו גם בנוגע לסמנכ"ל פיתוח עסקי ולסמנכ"ל השיווק.

משרד מבקר המדינה העיר לעמידר כי עליה לבחון את כל המקרים שבהם שולמו באופן לא תקין החזרי הוצאות אירוח לעובדים בכירים ולבחון את האפשרות לדרוש מהם להשיב את הכספים.

בתשובותיהם מסרו המנכ"ל והסמנכ"לים האמורים כי החזר הוצאות האש"ל בוצע על ידי מערכת השכר באופן אוטומטי, והם לא היו מודעים לקיומה של כפילות ולא ביצעו פעולה אקטיבית לקבלת החזר. עוד ציינו כי מדובר היה בארוחות בודדות, המסתכמות יחד במאות שקלים לכל היותר, ומשנודע להם הדבר ביקשו לקזז את הסכומים הכפולים. המנכ"ל ציין בתשובתו כי בכוונתו "לערוך בחינה מקיפה של תשלום החזר הוצאות לעובדים ובמסגרת זו לרענן את נהלי החברה בנושא". בתשובתה מאוגוסט 2017 הוסיפה עמידר כי הסכומים שהתקבלו בטעות נבדקו והוחזרו לחברה. כמו כן, בהוראת המנכ"ל שודרגה מערכת השכר, ובמסגרת השדרוג ניתן מענה גם לסוגיה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל ולסמנכ"לים כי החזרי האש"ל מפורטים בדוחות הנוכחות שאותם הם נדרשים לאשר מדי חודש, ועל כן היה באפשרותם ומצופה היה מהם לבדוק את הנתונים ולדרוש לבטל את ההחזרים במועדים שבהם דרשו החזר הוצאות.

מהמתואר לעיל עולה כי בכירים בעמידר עשו שימוש לא ראוי בזכות שניתנה להם להחזר הוצאות אישיות. אמנם מדובר בסכומים נמוכים ואולם אין להקל בכך - בין אם מדובר בעובדים שלא הכירו לטענתם את הכללים ובין אם אחרת - שכן עובדים אלו לא נהגו בזיהרות המתחייבת בכספי החברה. על עובדי עמידר, כל שכן עובדי הבכירים, להקפיד לנהוג בכספי החברה על פי הנהלים וההוראות. הדברים מקבלים משנה תוקף בעצם הדבר שמדובר בחברה ממשלתית המנהלת כספי ציבור.

## חלוקת מענק בכירים (בונוסים)

מענקים כספיים לעובדי החברה נועדו לעודד אותם לשפר את ביצועיהם וכן לאפשר לחברה לשמר עובדים איכותיים. רשות החברות קבעה בחוזר "עקרונות למודל תגמול ותמרוץ עובדים בכירים בחברות הממשלתיות" מ-2015 (להלן - חוזר מענק בכירים), כי תשלום מענק לעובדי חברה ממשלתית בכירים יינתן על בסיס הערכות לעובדים הבכירים שבהן ייקבעו מדדים עבור החברה, האגפים ועובדים בכירים על פי העניין ובמידת האפשר. עוד נקבע כי לצורך תשלום המענק נדרש אישור של רשות החברות, לאחר שקיבלה לידיה את פירוט אופן חלוקת המענק.

בחוזר מענק בכירים נקבע כי המענק יינתן לעובדים המוגדרים כבכירים על פי חוק החברות הממשלתיות, המועסקים בחוזים אישיים ושכרם נגזר משכר מנכ"ל.

נמצא כי בבקשה לאישור מענק לבכירים בגין שנת 2015 שהגישה ב-2016 לרשות החברות כללה עמידר נוסף על העובדים הבכירים גם שני עובדים שלא ענו להגדרת בכירים - עובד שקיבל מענק בסך של 8,000 ועובדת שקיבלה מענק בסך של כ-16,000 ש"ח. אי-בכירותם של העובדים צוינה באחד המסמכים שצירפה עמידר לבקשה. באפריל 2016 אישרה הרשות את הבקשה. עם זאת, באישור צוין כי המענקים ישולמו בהתאם לחוזר מ-2015, אך חוזר זה נוגע כאמור לבכירים בלבד, ולפיכך מדובר בחריגה מהחוזר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעמידר כי בנסיבות אלה היה עליה לפנות לרשות החברות ולבקש הבהרה בנדון בטרם תשלום המענק, וכי מלכתחילה היה על עמידר לבקש אישור נפרד לעובדים שאינם בכירים, בהתאם לחוזר הרלוונטי אליהם.

רשות החברות מסרה בתשובתה כי לאור השונות הרבה בין החברות הממשלתיות והיכולת המוגבלת שלה לבצע מעקב ובקרה לא התגלתה חריגה זו, וכי היא תפנה לעמידר לקבלת הבהרות בנושא.

עמידר מסרה בתשובותיה מאוגוסט 2017 כי חוזר אחר של רשות החברות מיוני 2013, שעודנו בתוקף, מאפשר תשלום בונוסים לעובדים שאינם בכירים ויש לבחון את ההחלטה על פיו. עוד מסרה כי היא מקבלת את ההערה שהיה עליה להפריד בין העובדים הבכירים לבין העובדים שאינם בכירים ולבקש אישורים נפרדים, וכי הדבר נעשה בתום לב. בתשובתה מדצמבר 2017 הוסיפה כי מנכ"ל החברה הנחה להקפיד על הפרדה מוחלטת בין בקשות לאישור בונוסים לעובדים בכירים לבין בקשות לאישור בונוסים לעובדים שאינם בכירים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות כי היות שאישורה נדרש על פי החוזר למענק הבונוסים בחברות הממשלתיות, עליה כגורם מפקח לבצע בקרה ובחינה מעמיקה של הבקשות לבונוס בטרם תדון בהן לגופן. לפיכך מוצע כי הרשות תדרוש מהחברות הממשלתיות כי פנייה אליה בבקשה לבונוס תיעשה בפורמט אחיד שייקבע על ידה. בבקשה יפורטו הנתונים הדרושים לדעתה לבחינה נאותה של העניין, לרבות ציון תפקידם של העובדים אשר לדעת החברה זכאים לבונוס, בטרם תיתן הרשות את דעתה לעצם הבקשה.

## פיצויי פרישה מוגדלים ליו"ר לשעבר

בשנת 2004 פרסמה רשות החברות חוזר שבו נקבעו אמות מידה שעל פיהן נדרש דירקטוריון של חברה ממשלתית לקבוע את שיעור פיצויי הפרישה למנכ"לים ולעובדים בכירים שהוחלט שיפרשו<sup>23</sup>. בהנחיה נקבעו בין היתר אמות המידה האלה: תפקודו התקין של העובד ותרומתו להשגת יעדי החברה במהלך עבודתו; מצבה הכלכלי והכספי של החברה; נסיבות סיום העסקתו של העובד והצורך בתקופת צינון לפני המעבר למקום עבודה חדש; תקופת כהונתו בתפקיד.

עוד נקבע בחוזר כי החלטה על פיצויים כאמור תתקבל רק לאחר דיון בדירקטוריון, שבו ייבחנו מכלול השיקולים והתבחינים כאמור, וזאת רק לאחר שהוחלט על הפרישה מן החברה.

אמנם חוזר רשות החברות כלשונו חל על מנכ"ל ועובדים בכירים, ולא על יו"ר בשכר, אך ניתן ללמוד ממנו על אמות מידה שראוי לשקול גם בעת בחינת מתן פיצויים ליו"ר דירקטוריון בשכר.

יו"ר עמידר לשעבר<sup>24</sup> החל את כהונתו בחברה באוגוסט 2011, ובתקופה מאי 2013 - מרץ 2014 (סה"כ עשרה חודשי עבודה) קיבל שכר בעבור תפקידו זה. ביולי 2014 הוא סיים את כהונתו. מהסכם העסקתו בעמידר עלה כי היה זכאי

23 רשות החברות, חוזר שכר כללי 2004/1, "פיצויים למנכ"לים ועובדים בכירים". החוזר מסתמך על החלטת ממשלה כל/270 מיום 1.9.80.

24 היו"ר אשר קדם ליו"ר שבתקופת הביקורת.

לפיצויי פרישה בשיעור של 100%. למרות זאת, באוקטובר 2014 המליצה ועדת הביקורת להעניק לו פיצויי פרישה מוגדלים בשיעור של 200%, ובאותו מועד אישר הדירקטוריון את ההמלצה האמורה. עקב כך גדלו פיצויי הפרישה שקיבל היו"ר לשעבר עבור עשרה חודשי עבודה מכ-15,000 ש"ח לכ-30,000 ש"ח.

מהפרוטוקולים עלה כי הטיעון שעלה להצדקת הכפלת הפיצויים היה שזהו נוהג הקיים בעמידר וכך ניתן גם לשלושת היו"רים שקדמו לו.

בהקשר זה ראוי לציין כי אחת מהדירקטורים טענה בישיבה כי אינה סבורה שצריך להמשיך בנוהג זה, וכי הדבר אינו מצדיק מתן פיצויים מוגדלים ליו"ר הפורש. כאמור, עמדתה לא התקבלה והדירקטוריון אישר את הפיצויים המוגדלים ברוב קולות<sup>25</sup>.

היו"ר לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2017 כי ההחלטה על תשלום המענק התקבלה ואושרה כדיון, וכי הוא לא היה מעורב בה ולא ידע מהם הנימוקים שעל יסודם התקבלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לדירקטוריון עמידר כי פיצויי הפרישה של יושבי ראש, כמו גם של כל עובד אחר שלה, ראוי שיינתנו בהתאם להסכם העסקתם. אחרת, יש לעשות זאת על פי אמות מידה ברורות ובחינה של מכלול השיקולים הרלוונטיים, ובהם סביבת פעולתה של עמידר והיותה חברה ממשלתית ולא פרטית.

## הקצאת רכבים

חוזר שכר ותנאי עבודה מתייחס בין היתר לנושא רכב צמוד לבעלי תפקידים. החוזר קובע כי הסמכות להחליט בעניין זה היא של הדירקטוריון, וכי על הדירקטוריון לקבוע ולאשר את מחיר הרכב המוצמד ואת תנאי הזכאות בהתחשב בצורכי התפקיד ובהתחשב בצניעות המתחייבת מהיות החברה חברה ממשלתית. החלטת הדירקטוריון בדבר תקן הרכבים הצמודים טעונה אישור רשות החברות, לרבות החלטה בדבר העמדת רכב לעובדים חדשים.

עמידר הסדירה את תהליך הקצאת רכבי החברה לבעלי תפקידים באמצעות הנוהל "רכב חברה". הנוהל קובע כי הזכאות להצמדת רכב חברה תיקבע בהתאם להחלטת מנכ"ל החברה בכפוף לאמות המידה שאושרו בדירקטוריון כמפורט להלן: תנאים שאושרו במסגרת התפקיד; היקף הנסיעות הנדרש; המרחק בין מקום המגורים למקום העבודה. לבעלי תפקידים אחדים קבעה עמידר זכאות לרכב במסגרת תנאי העסקתם ללא תלות בעמידה באמות המידה המאושרות, וביניהם מנכ"ל, סמנכ"ל, מנהל אגף ומנהל סניף, וכן קבעה את דרגת הרכב לה הם זכאים במסגרת תפקידם.

הביקורת העלתה כי חלק מהרכבים הוקצו לבעלי תפקידים חדשים, כגון מנהלי פרויקטים ומנהלי מחלקות (מנהל מחלקה במחוז מרכז, מנהלת קשרי קהילה במחוז דרום, מנהלת קשרי קהילה במחוז צפון, כלכלנית בחוזה אישי ומנהל פרויקטים בחוזה אישי), בלא שהדבר הובא לאישור הדירקטוריון וממילא גם ללא אישור רשות החברות כמתחייב מחוזר השכר. כפועל יוצא, גם לא נבחן אם אכן תפקידים אלה מצריכים רכב צמוד ואם הרכב שהוקצה עומד ברמת הצניעות המתחייבת מהיות החברה חברה ממשלתית.

ביולי 2017 מסרה עמידר למשרד מבקר המדינה כי ביוני 2017 אישר הדירקטוריון תיקונים בנוהל בנושא הרכב, בתיאום עם רשות החברות. מהנוהל עולה כי הקצאת רכב לבעל תפקיד שאינו כלול ברשימת הזכאים המופיעים בנוהל תיבחן על ידי ועדה פנימית, שתעביר את המלצתה המנומקת לאישור המנכ"ל.

על רשות החברות לוודא כי כל הסדרה בנושא תעלה בקנה אחד עם הוראותיה בחוזר, המחייבות בין היתר את אישור הדירקטוריון בנוגע לתנאי הזכאות ואת אישור רשות החברות להחלטות בדבר תקן הרכבים הצמודים והעמדת רכב לעובדים חדשים.

## ליקויים בהתנהלות דירקטורים

### היקף פעילות יו"ר הדירקטוריון

#### ריבוי עיסוקים נוספים של יו"ר עמידר

1. סעיף 18(א) לחוק החברות הממשלתיות מסדיר את דרך מינויים של דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות. הסעיף קובע כי שר האוצר והשר האחראי לפי חוק על ענייני החברה ימנו דירקטור בחברה - לאחר התייעצות עם הוועדה הציבורית לבדיקת מינויים שברשות החברות (להלן - ועדת המינויים). ביום 9.7.14 מצאה ועדת המינויים את עו"ד לקס כשיר לכהן כדירקטור בעמידר, ובהמשך לכך מינו שר הבינוי דאז ח"כ אורי אריאל ושר האוצר דאז ח"כ יאיר לפיד את עו"ד לקס לדירקטור. ב-20.7.14 בחר דירקטוריון עמידר את עו"ד לקס לשמש יו"ר פעיל בחצי משרה החל באוגוסט 2014, ובאוקטובר 2014 מינו אותו השרים האמורים ליו"ר עמידר.

חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), קובע כי הדירקטוריון הוא הגוף המפקח על ביצוע תפקידי המנכ"ל ופעולותיו. יו"ר הדירקטוריון ממלא תפקיד חשוב במיוחד בדירקטוריון - הוא האחראי לניהול ישיבות הדירקטוריון ולקביעת סדר היום בישיבות אלה.

בספטמבר 2014 דנה ועדת המינויים במועמדותו של עו"ד לקס לתפקיד יו"ר עמידר. בדיון התעוררה השאלה אם לאור עיסוקיו הרבים יוכל להקדיש את זמנו כנדרש לתפקיד יו"ר עמידר, שהיא חברה משמעותית ופעילה העוסקת בנושאים בעלי חשיבות ציבורית. הדבר עלה נוכח המידע שמסר עו"ד לקס בשאלון לרשות החברות מיולי 2014, כחלק מהליך האישור, וממנו עלה כי הוא משמש ב-16 תפקידים ציבוריים ובעיסוקים נוספים. הוועדה ביקשה את התייחסותו של עו"ד לקס לנדון, והוא הודיע בתגובתו כי לשם כך בחר לסיים את כהונתו כיו"ר תאגיד מסוים וכן את כהונתו כדירקטור בתאגיד אחר. עוד ציין כי הוא צפוי לסיים את תפקידו כיו"ר של תאגיד נוסף. בעקבות תשובתו המליצה ועדת המינויים לשרים הממנים לאשר את מינויו ליו"ר עמידר.

2. חוזר "היקף פעילות יו"ר דירקטוריון בחברה ממשלתית" משנת 2014 (להלן - "חוזר היקף פעילות יו"ר דירקטוריון") קובע כי יו"ר דירקטוריון פעיל בחצי משרה יתחייב להקדיש לפחות מחצית מזמנו לענייני החברה, וכן שלא יעשה שימוש במתקני החברה ובמשאביה לטובת ענייניו הפרטיים. עוד קובע החוזר כי מתכונת הדיווח בהקשר זה תיקבע על ידי ועדת הביקורת של הדירקטוריון.

נמצא כי על אף עיסוקיו הרבים של היו"ר לא קבעה ועדת הביקורת של הדירקטוריון מתכונת דיווח בדבר אופן הקדשת זמנו לענייני החברה, כנדרש בחוזר רשות החברות. יש להעיר על כך לחברי ועדת הביקורת, אשר לא מילאו את חובתם ובכך פגעו בתפקיד הבקרה שהוטל עליהם. הנחיצות בבקרה זו חיונית במיוחד נוכח ההיקף המשמעותי של עיסוקי היו"ר.

3. תאגיד א' היא חברה ציבורית המהווה חברת החזקות של קבוצת חברות בתחומי הביטוח, הפנסיה, הגמל, ההשקעות ועוד. חברות אלה מנהלות תיקי ביטוח, פנסיה, קופות גמל והשקעות עבור מאות אלפי עמיתים בהיקף נכסים של מיליארדי שקלים. אשר על כן, לדירקטוריון התאגיד ולעומד בראשו אחריות רבה גם כלפי הציבור, והם נדרשים להקדיש משאבים ראויים למילוי תפקידם כמתווי מדיניות וכמפקחים.

באוגוסט 2015 מונה עו"ד לקס לדירקטור בתאגיד א'. באותו החודש הוא דיווח לרשות החברות על מינוי זה, וציין שוועדת הביקורת ודירקטוריון עמידר דנו בהצהרתו על מניעת ניגודי עניינים ואישרו את הדבר. בינואר 2016 מינה דירקטוריון תאגיד א' את עו"ד לקס כיו"ר דירקטוריון תאגיד א'. בהמשך אותה שנה החליט מר לקס לסיים את תפקידו בתאגיד אחר שבו כיהן כיו"ר.

בינואר 2016 דיווח יו"ר עמידר לרשות החברות כי מונה ליו"ר תאגיד א' וציין כי "על אף המינוי, אין כל פגיעה בהיקף חצי משרתי כיו"ר עמידר". בעקבות הדיווח בחנה הרשות את היחסים העסקיים בין תאגיד א' (לרבות חברות הבת שלו) לבין עמידר ואת היקפם על מנת לבחון אם טמון בהם חשש לניגוד עניינים. במקביל דיווח יו"ר עמידר לדירקטוריון עמידר כי מונה ליו"ר תאגיד א', והוסיף כי אין במינוי זה כדי לשנות את היקף פעילותו בעמידר.

ליו"ר דירקטוריון סמכויות רחבות יותר לעומת חבר דירקטוריון רגיל. הוא האחראי לניהול ישיבות הדירקטוריון ולקביעת סדר היום בישיבות אלה, והזמן שהוא נדרש להקצות למילוי תפקידיו רב יותר. על כן מצופה היה שמינויו של יו"ר עמידר ליו"ר תאגיד א' יידון לגופו של עניין בוועדת הביקורת, כפי שנעשה בעת שמונה לדירקטור, וזאת בעיקר בכל הנוגע למהות התפקיד כיו"ר חברה ציבורית העוסקת בנושאי ביטוח ופנסיה וליכולתו להקדיש את זמנו לעמידר. ואולם הדבר לא נעשה.

זאת ועוד, כאמור לעיל, המלצת ועדת המינויים לאשר את מינויו של עו"ד לקס כיו"ר עמידר ניתנה רק לאחר שמסר כי עקב ריבוי עיסוקיו הוא יחדול מכמה מהם. אשר על כן, הואיל ולאחר שחדל מעיסוקו כיו"ר שני תאגידים אחרים באוגוסט 2015<sup>26</sup> הוא מונה כדירקטור בתאגיד א' ולאחר מכן כיו"ר התאגיד בשכר, היה על רשות החברות לבחון לעומק לא רק את סוגיית החשש מניגוד עניינים עקב מינויו, אלא גם את יכולתו להקדיש את הזמן לתפקידו בעמידר, בהתחשב הן בעיסוקו החדש והן ביתר עיסוקיו הרבים. ואולם היא לא דנה בנושא, אלא הסתפקה בדיווחו כי אין שום שינוי בהיקף פעילותו בעמידר.

4. בדצמבר 2014 מונה יו"ר עמידר לתפקיד נוסף - חבר ויו"ר הוועדה לפטורים ומיזוגים שברשות להגבלים עסקיים.

הביקורת העלתה כי רק באוגוסט 2016, דהיינו בחלוף יותר משנה וחצי, דיווח יו"ר עמידר לדירקטוריון עמידר ולרשות החברות על מינויו לתפקיד זה.

בתשובתו מסר יו"ר עמידר שלא דיווח על המינוי בשגגה ומתוך היסח הדעת, וכי על פי חוות הדעת המשפטית שניתנה בעניין מינוי זה, לא הייתה מניעה ממנו לשמש בתפקיד. עוד מסר כי מדובר בתפקיד "שאינו דורש השקעה רבה ואין בו להשפיע על יכולתו למלא את תפקידו בעמידר".

יוצא כי יו"ר עמידר לא הקפיד לעדכן במועד על עיסוקו הנוסף. כפועל יוצא, הדירקטוריון ורשות החברות לא היו יכולים לבחון כנדרש את ההשלכות של עיסוק זה על יכולתו למלא את תפקידו כיו"ר עמידר.

## היעדר הפרדה בין ענייני היו"ר בעמידר לענייני האחרים

כאמור, באוגוסט 2014 החליט דירקטוריון עמידר כי עו"ד לקס יכהן בעמידר כיו"ר בחצי משרה. כמוכר, חוזר היקף פעילות יו"ר דירקטוריון קובע כי יו"ר דירקטוריון בחצי משרה יתחייב להקדיש לפחות מחצית מזמנו לענייני החברה, וכן יתחייב שלא יעשה שימוש במתקני החברה ובמשאביה לטובת ענייני הפרטיים.



## היו"ר השתמש במשרדי החברה לקיום כינוס הנוגע לעיסוק אחר שלו ואף הפעיל לצורך כך בעל תפקיד בעמידר הכפוף אליו

הביקורת העלתה כי על אף האיסור המפורש לעשות שימוש במתקני החברה ובמשאביה לצורך עיסוקים אחרים, נמצא שהיו"ר השתמש במשרדי החברה על מנת לקיים כינוס הנוגע לעיסוק אחר שלו, ואף הפעיל לצורך כך בעל תפקיד בעמידר הכפוף אליו. עוד עלה כי במסגרת פעולות שיווקיות למיתוג החברה מימנה עמידר גם פעולות שתכליתן הייתה למעשה קידום תדמיתו האישית של היו"ר. להלן הפרטים:

### שימוש בבעלי תפקידים בחברה ובמשרדיה לטובת עניין הנוגע לעיסוק אחר של היו"ר

ליו"ר עמידר קשר עם עמותה א', הפועלת להנחלת מורשתו של רב ידוע, ואין לה כל קשר לעמידר. הביקורת העלתה כי ביוני 2015 הנחה היו"ר את עוזרו דאז בעמידר להזמין כ-50 אנשים למפגש הנוגע לפעילות העמותה, שנועד להתקיים בחדר הישיבות שבמשרדי עמידר ביולי 2015. בהזמנה התבקשו המוזמנים ע"י היו"ר לאשר את הגעתם אצל עוזרו דאז. בהמשך חודש יולי העביר היו"ר לכל משתתפי המפגש את סיכום עיקרי הנושאים שעלו בו.

באוגוסט 2015 פנה עוזר היו"ר, בשם היו"ר, פעם נוספת למכותבים האמורים (ובהעתק ליו"ר), והפעם הזמינם לכנס הקמה של חבר שוחרים וידידים של העמותה בבית מלון, שבו היו"ר עתיד לשאת דברים. בהמשך אותו חודש פנה העוזר לכמה מהמכותבים כדי לוודא את הגעתם לכנס, ובסוף החודש פנה למזכירת היו"ר והעביר לה את רשימת המכותבים לצורך המשך טיפולה בעניין.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר ולעוזרו על השימוש האסור שעשו במשאבי החברה לצרכים שאינם נוגעים לחברה, דבר המנוגד להוראות רשות החברות ולסדרי מינהל תקין.

### פעולות במימון עמידר לקידום תדמיתו האישית של היו"ר

1. במהלך שנת 2015 יזם סמנכ"ל השיווק התקשרות של חברת עמידר, באמצעות חברת פרסום, עם עיתון המיועד לציבור הדתי. הסכם ההתקשרות נועד למתג את החברה ולחשוף אותה ואת העומדים בראשה לציבור הדתי. ההסכם כלל סל מוצרי פרסום שונים לטובת החברה (מודעות, כתבות ועוד), ובין היתר ריאיון במדור "עניין אישי" עם היו"ר. ריאיון זה פורסם במאי 2015.

עלה שהריאיון עם היו"ר עסק ברובו המכריע בחייו הפרטיים, בתחביביו ובעיסוקיו הנוספים, ורק מיעוטו נגע לעמידר.

2. באוקטובר 2015 הבהירה רשות החברות לחברות ממשלתיות ובכלל זה לעמידר, כי פרסומים לצורכי תדמית שאינם משרתים באופן ישיר ומובהק את הפעילות העסקית של החברה אינם מוצדקים ויש להימנע מהם. הרשות קבעה שעל הדירקטוריון לקבוע מדיניות בנוגע להוצאות הפרסום ולגבש נהלים ובקורות לפיקוח על יישום המדיניות ולבחינת ההלימה בין הפרסום לבין יעדיו. הרשות דרשה מעמידר לדווח לה על יישום הוראותיה עד דצמבר 2015.

במרץ 2016 החליט דירקטוריון עמידר שהפרסום של החברה יהיה שיווקי ותפעולי בלבד. עם זאת, הדירקטוריון לא הנחה את עמידר לעגן את המדיניות בנהלים ובתהליכי בקרה על מנת לפקח על יישומה ולבחון את הפרסומים, כפי שהורתה רשות החברות, וממילא עמידר לא עשתה זאת.

בפועל, עוד באותו חודש יזם סמנכ"ל השיווק התקשרות עם חברה אחרת באמצעות חברת הפרסום של עמידר. על החברה האחרת היה לעסוק בין היתר בקידום המוניטין של עמידר ובכלל זה גם של יו"ר עמידר ברשת האינטרנט באמצעות קידום תוכן חיובי אודותיו בדפי התוצאות הראשונות של מנוע החיפוש באינטרנט ובערך האישי שלו באתר ויקיפדיה, ומצד שני דחיקת כתבות עיתונות ופרסומים אחרים שבהם תוכן שלילי המתייחס אליו. פעולות אלה בוצעו בידיעתו ובשיתופו של היו"ר. עלות הפעולות, יחד עם פעולות דומות בנוגע לערך "עמידר", הסתכמה בכ-28,500 ש"ח.

מכלל האמור יוצא שעמידר השתמשה בחלק מתקציב הפרסום והשיווק שלה לקידום ולשיפור תדמיתו האישית של היו"ר.

סמנכ"ל השיווק מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2017 בנוגע לעניינים הנזכרים לעיל, שמדובר בפעילות שיווקית של החברה, שנעשתה בהתאם לאסטרטגיה של העמדת היו"ר כ"פרזנטור" העיקרי של פעילותה, על פי המלצתה של חברה לייעוץ תקשורת. עוד ציין הסמנכ"ל כי ייחס לכך חשיבות בעיקר בשל העובדה שהחברה נכנסת אל העולם העסקי. עם זאת, לדבריו, בשל סדרי עדיפויות ומסגרת תקציב מצומצמת, נמשכה הפעילות האמורה שבועות ספורים והופסקה על ידו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 הוסיף סמנכ"ל השיווק כי אופן הפרסום הוא עניין הנתון לשיקול דעת החברה ובעלי תפקידיה, וריאיון אישי עם גורם בכיר בחברה הוא שיטת פרסום ומיתוג יעילה ומוכרת בתחום. הריאיון לא נעשה כדי לקדם עניין אישי של היו"ר, אלא כדי להציג באור חיובי גם את הפנים שמאחורי חברת עמידר. בכל הנוגע לקידום מוניטין היו"ר ברשת, מסר שמדובר בפרקטיקה מקובלת בענף הפרסום, הנמצאת במתחם שיקול הדעת של החברה ושלו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר היו"ר כי הריאיון שנערך עמו היה בהתאם להמלצת גורמי המקצוע, ונועד ליצור אהדה וזיקה אישית בין הקוראים לבין

היו"ר ועמידר. עוד ציין כי לא הכיר את התקשרויות החברה, ולכן לא היה מודע כי קיום ריאיון כלשהו לעיתון הוא חלק מהתקשרות מסוימת. בכל הנוגע לקידום המוניטין שלו באינטרנט מסר היו"ר כי הדבר נעשה בהמלצת גורמי מקצוע נוכח מספר פרסומים שליליים שנקשרו בו ועלו לרשת, וזאת כדי לשפר את התדמית של חברת עמידר ואת התפיסה הציבורית בעניינה. בעניין זה הוסיפה החברה בתשובתה כי מחקרים מהשנים האחרונות בארצות הברית מראים שהמוניטין של מנהלים בכירים בארגון הם חלק משמעותי ממוניטין הארגון, ועל כן על הארגון להשקיע בכך, ובכלל זה, בעידן הדיגיטלי גם לפעול לצמצום החשיפה השלילית באינטרנט אודות הבכירים. עוד מסר היו"ר כי החברה מקבלת את הערת הביקורת בדבר הצורך לקבוע נהלים ובקורות שיבטיחו את יישום החלטות הדירקטוריון והוראות רשות החברות לעניין אופי פרסומי החברה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר ולסמנכ"ל השיווק כי הפעולות שנעשו - ריאיון אישי של היו"ר, דחיקת כתבות תחקיר עיתונאיות שבהן תוכן שלילי אודות היו"ר, ועריכת הערך האישי "יצחק לקס" באתר ויקיפדיה - גם אם נעשו בהמלצת גורמי מקצוע - הן פעולות שמטרתן הראשית הייתה לקדם את שמו הטוב של היו"ר, והן אינן משרתות באופן ישיר ומובהק את פעילותה העסקית של החברה, כפי שדורשת רשות החברות. על כן לא הייתה הצדקה לממן פעולות אלה מכספי ציבור.


על עמידר להקפיד על כך שכספים המיועדים לפרסום שיווקי ותפעולי של החברה יתמקדו בצורכי החברה וישמשו ישירות לקידום מטרותיה, ולא למטרות אחרות שאינן עולות בקנה אחד עם הוראות רשות החברות ויש בהן משום בזבז כספי ציבור.

## ליקויים בהליך מינוי דירקטור

1. כאמור, חוק החברות הממשלתיות קובע כי דירקטור יתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם ועדת המינויים. לפי החוק רשאית ועדת המינויים לדרוש פרטים בכתב מהשר האחראי למינוי על אודות המועמד, תולדות חייו, השכלתו ועיסוקיו, וכן לדרוש כל מידע או חוות דעת מהרשות.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (להלן - הנחיית היועמ"ש לממשלה), "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים"<sup>27</sup>, קובעת בין היתר כי כדי למנוע חשש למינוי מקורבים, ראוי לשר שלא יצמצם את הביקוש אחר מועמדים לחוג מכריו האישיים או לאנשים הקשורים למפלגתו, אלא יחפש את מועמדיו בקרב כלל הציבור.

בפברואר 2014 העביר שר הבינוי דאז ח"כ אורי אריאל בקשה אל ועדת המינויים לדון במועמדותו של מר ישי רובין (להלן - המועמד או מר רובין)


  
**דירקטור שאת**  
**מועמדותו הציע שר**  
**הבינוי לשעבר לא**  
**דיווח בשאלון כי**  
**השתייך לגוף של**  
**מפלגת השר, ועקב**  
**כך לא בחנה ועדת**  
**המינויים אם נדרש**  
**שיהיו לו כישורים**  
**מיוחדים**

לדירקטור בחברת עמידר. יצוין כי באותה עת השתייך המועמד לגוף הקשור למפלגה שבה חבר גם השר אריאל. בין המועמד לבין השר אריאל היו קשרים נוספים: המועמד הקים גרעין חברתי בעכו בסיועו של השר, ובמשך שנים הם עמדו בקשר בנושא זה. ביולי 2014 הודיעה ועדת המינויים למועמד כי נמצא כשיר לכהן כדירקטור, וצירפה את כתב המינוי שלו כדירקטור בחברת עמידר בחתימותיהם של שר הבינוי ושר האוצר.

לפי נוהל ועדת המינויים, "מינוי בעלי תפקידים לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים", על לשכת השר להעביר למזכירות הוועדה שאלון שמילא המועמד לתפקיד דירקטור, הכולל את פרטי תולדות חייו, השכלתו ועיסוקיו. המועמד נדרש לפרט עוד אם יש לו היכרות אישית או קשרי עבודה עם שרים בממשלה, אם עבד בקרבה לשר ואם השתייך בעבר לגוף של מפלגה או הקשור למפלגה של שר משרי הממשלה או היה מועמד במסגרת רשימה לכנסת במפלגתו. במצורף לשאלון מגיש המועמד תצהיר שבו הוא מעיד שכל התשובות שמסר הן אמת. סעיף 18ג(א) לחוק החברות הממשלתיות קובע בהקשר זה כי "מצאה הוועדה... כי למועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית, יש זיקה אישית, עיסוקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על מועמדותו זולת אם מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה" (ההדגשות אינן במקור).

הביקורת העלתה כי בשאלון שמילא המועמד, מר רובין, אשר הועבר למזכירות הוועדה, דיווח המועמד כי אינו משתייך לגוף הקשור למפלגה, אף שהשתייך לגוף הקשור למפלגת השר ובעבר גם הפוע ברשימת מועמדי מפלגת השר דאז לכנסת. כן דיווח המועמד כי אין לו היכרות אישית או קשרי עבודה או קשר פוליטי לשר כלשהו, אף על פי שכאמור לעיל היו לו קשרים כאלה עם השר אריאל. מכאן שהמועמד מסר מידע לא נכון בשאלון שמילא.

יצוין כי בהנחיית היועמ"ש לממשלה נקבע בכל הנוגע לאי גילוי בשאלון של כל המידע הרלוונטי, כי הדברים עלולים בנסיבות מסוימות לעלות כדי עבירה פלילית. בהנחיה מצוין בעניין זה שקשה יהיה לקבל טענות של אי-הבנה או היסח הדעת, מאחר שמינוי כדירקטור אינו דבר של יום ביומו למועמד, והנחת גורמי האכיפה תהיה כי מי שמילא שאלון וחתם על תצהיר עשה כן ביסודיות הראויה.

כפועל יוצא מכך שהמועמד לא דיווח על קשר לשר ולמפלגתו, לא בחנה ועדת המינויים אם בגין קשרים אלה נדרש שיהיו לו כישורים מיוחדים המצדיקים את מינויו, כמתחייב מהוראות חוק החברות הממשלתיות, וממילא לא ניתן לדעת אם המועמד היה עומד בדרישה זו. כאמור, הוועדה המליצה על מינויו כדירקטור בחברת עמידר.

בתשובותיו מאפריל 2017 ומינואר 2018 מסר מר רובין כי למיטב זיכרונו, תקופה קצרה טרם מילוי השאלון פנו אליו מטעם המפלגה ואמרו לו שיש להם עניין לגוון את חבריהם ולשתף פעילים חברתיים בשיבות רעיוניות, והוא הסכים להצטרף לשיבות אלו מתוך רצון שהמפלגה תחזק את פעילותה למען הפריפריה. עוד מסר כי הוסבר לו שהגוף שאליו הצטרף הוא מרכז מפלגה רעיוני שאין לו סמכויות אופרטיביות. הוא לא מילא טופס הצטרפות ולא היה מדובר בחברות פורמלית. עוד ביקש מר רובין לציין כי הדבר נעשה בתום לב מוחלט, ולא הייתה לו כל כוונה להצהיר דבר שאינו נכון.

2. בשאלון נדרש המועמד לפרט בין היתר אם קיימים קשרים בינו לבין התאגיד שבו הוא אמור לכהן כדירקטור. בתשובה לשאלה זו השיב המועמד בדצמבר 2013 כי הקשר היחידי עם עמידר הוא שהעמותה שאותה הוא מנהל משמשת כספק שירותים לעמידר בהיקף של 600 ש"ח לחודש. ביולי 2014 העביר המועמד תצהיר לוועדת המינויים ובו הצהיר כי כל הנתונים שעליהם הצהיר בשאלון עודם נכונים ועדכניים.

ואולם הביקורת העלתה כי בפועל קשריו של המועמד עם עמידר היו ענפים יותר: החל בינואר 2014 היה למועמד קשר שוטף עם החברה בכל הנוגע לפרויקט של הקמת מרכזים קהילתיים ברחבי הארץ בידי עמידר והפעלתם בידי גרעינים חברתיים. בכלל זה הוא נפגש כמה פעמים עם בעלי תפקידים בכירים בחברה והציע מקומות להקמתם וגורמים שיפעילו אותם. מאחר שעל מידע זה לא דיווח המועמד לוועדה, לא היה ביכולתה לבדוק את ענייניו בקשר לעמידר באופן מלא.

בתשובתו מאפריל 2017 השיב מר רובין כי "פרשנותי לקיום קשר ביני לבין תאגיד הובן כקשר רשמי וישיר... לא ראיתי בשיחות שלי עם גורמים בעמידר כקשר הרלוונטי לאמור בטופס".

משרד מבקר המדינה מעיר למר רובין כי בשאלון היה עליו לדווח על כל קשריו עם החברה. הקשר האמור, שכמתואר היה עם בכירים בחברה, בא נוסף על קשריו עם עמידר כמנהל עמותה שסיפקה שירות, ועל כן היה עליו להצהיר על קשר זה.

לאור הממצאים האמורים בדבר הדיווחים של מר רובין, שחלקם לא נכונים וחלקם חסרים, העיר משרד מבקר המדינה לרשות החברות שעליה לבחון אם ראוי שימשיך לכהן בדירקטוריון עמידר.

רשות החברות מסרה בתשובתה כי סוגיה זו מתייתרת לאור העובדה כי מר רובין מסיים את כהונתו באוגוסט 2017, והיא תשקול להעביר מידע זה ליועץ המשפטי לממשלה.

3. הנחיית היועמ"ש לממשלה קובעת עוד שהאחריות לאמיתות המידע המוגש לוועדה מוטלת לא רק על המועמד עצמו אלא גם על הגורם המציע את המינוי, וכי השרים בהציעם מועמד לכהונה ציבורית פועלים כנאמני הציבור ומחובתם להקפיד שהמועמד שהם מציעים ראוי לכהונה. לפיכך בבואם להחליט בדבר המינוי עליהם לוודא ככל הניתן כי המידע הנמצא בפניהם שלם, אמיתי ונכון, ולמצער כי שאלון המועמד מולא בקפידה.

עוד נקבע בהנחיה ובנוהל הוועדה כי השר שמציע את המועמד יצרף מכתב בחתימתו, ובו הוא מציין כי הסב את תשובת לבו של המועמד לכך שעל השאלון לשקף באופן מלא ונאות את כל המידע הרלוונטי והפנה אותו להוראות בדבר היעדר זיקה לשרים. בפועל מסתפקת רשות החברות בהודעה מהגורם הממונה על הנושא בלשכת השר, שבה מתוקף הסמכה של השר הוא מודיע כי לאחר שהשר הסב את תשומת לב המועמד כנדרש לעיל, נבדק שהשאלון משקף באופן מלא ונאות את כל המידע הרלוונטי אודות המועמד. ובמקרה הנדון, בדצמבר 2013 הועברה מלשכת השר דאז לרשות החברות הודעה בלשון זה בנוגע לשאלון שמילא המועמד.

כפי שעולה מכלל הדברים לעיל, המועמד, שאת מועמדותו הציע השר אריאל, לא דיווח על קשריו עם השר ומפלגתו. יש להעיר לשר אריאל, שהכיר את המועמד, כי לא וידא כיאות, בעצמו או באמצעות לשכתו, כי המידע שהוגש לוועדה באמצעות לשכתו היה אמיתי ונכון, כנדרש בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר השר אריאל כי "מר ישי רובין אינו חבר אישי שלי ואינו נמצא במעגל החברתי שלי (אני איני מוזמן לאירועים משפחתיים שלו והוא אינו מוזמן לשלי). כל יחסי עם מר רובין הינם יחסים מקצועיים מתוך הערכה רבה לפועלו... בעיר עכו ובליזיו גרעינים משימתיים. המלצתי שמר רובין ישמש כדירקטור בעמידר נבעה מהרצון להעצים את הפן החברתי של החברה וזאת לאור פעילותו רבת השנים של מר רובין בתחום. ברי כי אני וכל שר אחר איננו ממלא טפסים בשמו של מועמד, ואף אין באפשרותי ובאפשרות כל שר את היכולת לבחון את אמיתות המידע".

משרד מבקר המדינה מעיר לשר אורי אריאל כי מועמד לתפקיד דירקטור בחברה נדרש לדווח לא רק על קשרים חברתיים אלא גם על היכרות אישית, קשרי עבודה עם השר או קשר למפלגת השר. על השר שמציע את המועמד לאשר - אם באמצעות מכתב שיצרף, כפי שקובעים הנחיית היועמ"ש לממשלה ונוהל הוועדה, ואם באמצעות לשכת השר, כפי שהתירה רשות החברות - כי הסב את תשובת לבו של המועמד לדרישה שעל השאלון לשקף באופן מלא ונאות את כל המידע הרלוונטי וכי הפנה אותו להוראות בדבר היעדר זיקה לשרים. היות שהשר כאמור הכיר אישית את המועמד, לכל הפחות היה עליו להנחות את לשכתו לבדוק אם המועמד דיווח על כך, ומשלא עשה כן לא מימש את אחריותו לאמיתות המידע על מועמדיו.

## מעורבות דירקטורים בניהול השוטף של החברה

סעיף 92 בחוק החברות קובע כי תפקידיו של דירקטוריון החברה הם בין היתר להתוות את מדיניות החברה ולפקח על ביצוע תפקידיו ופעולותיו של המנהל הכללי. ואילו תפקיד המנכ"ל מוגדר בסעיף 120, ולפיו הוא אחראי לניהול השוטף של ענייני החברה במסגרת המדיניות שקבע הדירקטוריון וכפוף להנחיותיו. הגדרות אלו משקפות את הצורך בהפרדת הרשויות - בין הפיקוח הנתון בידי הדירקטוריון והיו"ר בראשו לבין הביצוע, הנתון בידי המנכ"ל. לפיכך, כדי שחבר דירקטוריון יוכל למלא את תפקידו כמפקח בצורה נאותה, עליו להימנע מלקחת חלק בביצוע המדיניות, ובכלל זה בניהול השוטף של החברה.

בביקורת נמצא כי על אף האמור התערבו יו"ר עמידר ושני דירקטורים נוספים בניהול עניינים שוטפים של החברה, כמפורט להלן:

### התערבות של היו"ר בהליכי קבלת עובדים

כפי שפורט לעיל בפרק שעניינו ליקויים בהליכי מינוי עובדים, במהלך שנת 2015 היה היו"ר מעורב בכמה הליכי מינוי של עובדים בחברה. בכלל זה העביר למנכ"ל החברה את קורות חייהם של מועמדים וביקש ממנו לשוחח עמו אודותם. בהמשך לכך מונו מועמדים אלה לתפקידים בחברה.

## מעורבות דירקטורים נוספים בניהול ענייניה השוטפים של החברה

בישיבת דירקטוריון שנערכה בנובמבר 2014 החליט הדירקטוריון בין היתר כי בכמה נושאים יבצעו דירקטורים בעמידר "פיקוח-על": אחד הדירקטורים, שיהיה גם כיו"ר ועדת הביקורת ובעל ניסיון בתחום הנדל"ן (להלן הדירקטור הראשון), יבצע "פיקוח-על" בנושא התחדשות עירונית, תחום שלפי החלטת דירקטוריון עמידר נועד להיות מנוע צמיחה משמעותי של עמידר; דירקטור אחר, שהיה פעיל בתחום גרעינים קהילתיים (להלן הדירקטור השני), יבצע "פיקוח-על" בעניין הקמת מרכזים קהילתיים שתוקצבו, ויעבוד מול מנהל אגף לקוחות.

הביקורת העלתה כי בפועל חרגו פעולותיהם של הדירקטורים האמורים בנושאים האמורים וכן בנושאים אחרים מגדר הפיקוח, והגיעו לכדי התערבות בעבודתם השוטפת של גורמי הביצוע.

הדירקטור הראשון היה מעורב במהלך השנים 2015-2016 באופן שוטף בעניינים של התחדשות עירונית וכן בנושא הפיתוח העסקי של נכסי החברה, שעליו הוא לא התבקש לפקח באופן ספציפי על ידי הדירקטוריון. בכלל זה, העביר הנחיות והערות ישירות לסמנכ"לים בחברה ועמד בקשר עם נותני שירותים. הדירקטור השני היה שותף פעיל בתהליך בחירת מיקומי המרכזים הקהילתיים שעמידר תכננה להקים ובקביעת הגופים שינהלו אותם, ועמד בקשר ישיר בעניין זה עם גורמים במשרד הבינוי.

מעורבותם האקטיבית של הדירקטורים בפעולות החברה פגעה ביכולתם למלא את תפקידם לפקח על פעולות החברה. הדעת נותנת כי הפיקוח על ידי הדירקטוריון ייעשה כדי לוודא שהחברה תתנהל על פי הכללים הראויים, וכי הדירקטורים לא יתערבו בפעולות הניהול השוטפות ובביצוע עצמו. יש להדגיש שהדירקטור הראשון היה יו"ר ועדת הביקורת של החברה, שתפקיד מרכזי שלה הוא לעמוד על ליקויים בניהול החברה. לפיכך מצופה היה שינקוט משנה זהירות בעניין זה.

יו"ר עמידר מסר בתשובתו בנוגע למעורבותו בהליכי מינויים כי "לא קיים איסור על חברי הדירקטוריון להעביר קורות חיים לגורם הרלוונטי בחברה או לשוחח עמם", ולא מדובר בפגיעה בתפקידיו כדירקטור. בנוגע למעורבות הדירקטורים האחרים ציין כי ההחלטה למנות מפקחי-על נעשתה עקב סיום תפקידו של מנכ"ל החברה באותה עת, וכי לא מצא אף מקרה שבו נטלו אותם דירקטורים סמכויות מגורמי הנהלה.

בתשובתו מאפריל 2017 ציין הדירקטור הראשון כי "ראיתי לנכון, כפי שעלה מרוח הדברים בישיבת הדירקטוריון, לפקח באופן פעיל על פרויקט ההתחדשות העירונית. לא נדרשתי לבצע ביקורת בדיעבד או בקרה שוטפת, אלא לפקח ממש על הפרוייקט". עוד השיב כי "לא מדובר במעורבות חריגה



בנסיבות העניין, ואף לו נניח שהיה עלי להיות מעורב פחות, אין בכך כדי לפגום ביכולתי לפקח על הנעשה בחברה". הדירקטור השני מסר בתשובתו כי בישיבת הדירקטוריון נקבע שיעבוד מול מנהל אגף לקוחות, ומכך הסיק כי עליו להיות מעורב. עוד מסר כי לא קיבל כל החלטה, וכל שעשה הוא פיקוח פעיל בעניינים שנדרש אליהם.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר ולדירקטורים כי עליהם להקפיד להימנע מהתערבות בעבודתם השוטפת של מנהלים ועובדים הכפופים למנכ"ל, על מנת שלא לפגום בתפקידם כמפקחים וכמתווי מדיניות.

בהקשר זה יש לציין כי ביולי 2016 אישר דירקטוריון עמידר קוד ממשל תאגידי, הקובע בין היתר כי "דירקטור, לרבות יו"ר הדירקטוריון, לא יהיה בעל תפקיד ביצועי או ניהולי בעמידר ויימנע מהשתתפות בניהול השוטף בעמידר".

## קבלת החלטות בדרך של משאל טלפוני

חוזר רשות החברות "עבודת דירקטוריון חברה ממשלתית" קובע כי קבלת החלטות במשאל טלפוני אינה מהווה תחליף לקיום ישיבה וקבלת החלטה לאחר דיון יסודי. לכן אין להשתמש בה אלא במקרים הנדירים ביותר ויש להביא את הנושא לדיון מלא בישיבת הדירקטוריון הבאה, שבה יידונו גם גורמי הדחיפות.

נמצא כי דירקטוריון עמידר קיבל במהלך 2014-2016 החלטות אחדות בדרך של משאל טלפוני, ובכללן החלטות ייחודיות וחשובות החורגות ממהלך העסקים הרגיל של החברה. לדוגמה, החלטה על סיום כהונתו של מנכ"ל עמידר באותה עת ובחירת ממלא מקום למנכ"ל מקרב עובדי החברה. יש לציין כי מבקר המדינה כבר העיר בעבר כי החלטה חשובה ומהותית דוגמת מינוי מנכ"ל בפועל ראוי שתקבל לאחר דיון מעמיק ולא בדרך של משאל טלפוני<sup>28</sup>.

בביקורת עלה כי בישיבות שהתקיימו לאחר המשאלים הטלפוניים לא תמיד התקיימו דיונים יסודיים בנושאים שהוחלט בעניינם, כנדרש בחוזר, וגם לא הוצבע על הנסיבות שגרמו לנושאים אלה להיעשות דחופים. כך למשל בנוגע להחלטה לתת מענק רה-ארגון והתייעלות לכלל עובדי החברה ובנוגע להחלטה לרענן את נוהלי הדיווח בנוגע למערכות יחסים בין עובדים.

28 ראו: מבקר המדינה, **קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב**, בפרק "הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים - תפקוד וסדרי מינהל", עמ' 204.

מהאמור עולה כי דירקטוריון החברה ערך משאלים טלפוניים לקבלת החלטות שלא על פי חוזר רשות החברות. על דירקטוריון עמידר לחדול ככל שניתן מלפעול בדרך זו, שכן הדבר פוגע באיכות תהליך קבלת ההחלטות, ולהשתמש בה רק במקרים נדירים.

על רשות החברות לרענן בפני החברות הממשלתיות את הוראותיה בנושא זה.

## בדיקת פוליגרף לעובדים בחברה

בדיקת פוליגרף הינה הליך הפוגע פגיעה ממשית בזכותו של הנבדק לפרטיות. עקב כך ונוכח בעיה ברמת האמינות של תוצאות הבדיקה, פרסם היועץ המשפטי לממשלה ב-2003 את ההנחיה "שימוש בבדיקות פוליגרף על-ידי רשויות המדינה" (להלן - הנחיית היועמ"ש)<sup>29</sup>. ההנחיה, שחלה על רשויות המדינה, קובעת מפורשות כי נוכח הפגיעה הקשה בפרטיות ובזכות לכבוד האדם, ככלל אין לבצע בדיקת פוליגרף על ידי רשויות המדינה אלא על פי חוק, כשבעת הזו רק בדיקות לסינון ביטחוני מאושרות בחוק. בדיקת פוליגרף תאושר גם בתהליך חקירה סטטוטורי או במקרים מיוחדים לשם הגנה על אינטרס ציבורי חיוני המצדיק זאת, וזאת באישור מראש של היועץ המשפטי לממשלה. הנחיית היועמ"ש מדגישה כי "ככלל, בדיקה של הדלפה מגוף ציבורי לאיתור המדליף אינה, כשלעצמה, בגדר 'המקרים המיוחדים' כאמור".

בשנת 2002 התייחס היועמ"ש לממשלה דאז אליקים רובינשטיין לנושא זה בהקשר של חברות ממשלתיות, עת נדרשו בכירים בחברת אל-על (שהייתה באותה עת חברה ממשלתית) להיבדק בפוליגרף עקב חשד להדלפות לתקשורת. באותו עניין הפנה היועמ"ש את תשומת לבו של יו"ר אל-על דאז לסיכום דיון בלשכת היועמ"ש בעניין בדיקת פוליגרף למטרת איתור הדלפות. בסיכום ההוא נקבע כי "הגם שברורים ומובנים לנו התסכול והכעס סביב הדלפות שנעשות מעת לעת והרצון לאתר את המדליפים... בשירות הציבורי לצורך השמירה על כבוד האדם ולמניעת כפיה סמויה וסנקציה ישירה או עקיפה בגין חוסר הסכמה, יש להימנע מביצוע בדיקת פוליגרף, למטרת חקירה". היועמ"ש ציין בפני יו"ר אל-על דאז כי אותו דיון עסק ברשות סטטוטורית, אך נורמות אלה חלות גם על חברות ממשלתיות, שהן בעלות "דואליות נורמטיבית", המחילה עליהן גם נורמות של שירות הציבור.

בפברואר 2015, בעקבות חשש שתמלול של אחת משיבותיו הודלף לתקשורת, החליט דירקטוריון עמידר כדלקמן: "דירקטוריון החברה רואה בחומרה את העובדה שהקלטה מלאה של ישיבת הדירקטוריון מיום 14 בינואר הודלפה לתקשורת ועל כן מביע נכונות להיבדק בפוליגרף ומבקש מכל מי שהיה חשופ להקלטה ו/או נוכח בישיבה להיבדק בפוליגרף".

29 הנחיה מס' 3.1102 מתאריך 9.11.03, אשר עודכנה בתאריך 8.9.09.

בעקבות החלטה זו נשלחו בחודשים מרץ-אפריל 2015 עשרה עובדים של עמידר לבדיקת פוליגרף במימון עמידר, על מנת לאמת או להפריך את גרסתם בעניין זה. יצוין כי בניגוד להחלטת הדירקטוריון, עשרת חברי הדירקטוריון שנכחו בישיבה ומנו כמחצית מכלל הנוכחים לא נשלחו לבדיקות הפוליגרף.

משרד מבקר המדינה מעיר לדירקטוריון כי הפניית עובדים לבדיקת פוליגרף פוגעת בפרטיותם ובכבודם, ובהיעדר אינטרס ציבורי חיוני המצדיק זאת, ראוי להימנע מלעשות שימוש בכלי זה.

בתשובתו מסר היו"ר כי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה משנת 2003 הוחלה רק על רשויות המדינה, והתייחסותו של היועמ"ש לנושא משנת 2002 איננה משנה מסקנה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם חברות ממשלתיות אינן מרשויות המדינה, אולם חלות עליהן נורמות ציבוריות אשר ראוי שיינתן להן משקל בעת קבלת החלטות, ובכלל זה על שימוש בפוליגרף. לפיכך, מן הראוי שרשות החברות תבחן את הצורך להטמיע בהוראותיה הנחיות לגבי השימוש בפוליגרף.

רשות החברות מסרה בתשובתה כי תבחן את הנושא ותשקול את הצורך לפרסם עמדה ביחס אליו.

## הפקת פלטי פירוט שיחות טלפון של עובדים בכירים

במהלך הביקורת נדרש קב"ט עמידר דאז להעביר לצוות הביקורת מסמכים הנוגעים לחקירות שביצעה חברת עמידר כנגד עובדים בחברה. בין המסמכים נמצא פירוט של שיחות מטלפונים ניידים מהתקופה מאי-דצמבר 2014 של כמה בעלי תפקידים בכירים שעבדו באותה עת בעמידר. השיחות נעשו ממכשירי טלפון שסיפקה עמידר לעובדים הן לצורכי עבודתם והן לצורכיהם הפרטיים.

איסוף של מידע אישי הנוגע לשיחות טלפון של עובד עלול להוות פגיעה בזכותו לכבוד ולפרטיות. פגיעה בפרטיות עלולה לעמוד בניגוד לדינים הנוגעים לכך כגון חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ופסיקת בתי המשפט בנדון<sup>30</sup>, ועל כן חובתו של המעסיק בטרם יאשר או יבצע פעולה כזו לבחון אם היא עולה בקנה אחד עם אותם דינים, והאם נסיבות העניין מצדיקות או מאפשרות לאשרה למרות הפגיעה בפרטיות. על עמידר, כחברה

30 ראו למשל: ע"ע (ארצי) 90/08 טלי איסקוב ענבר נ' מדינת ישראל ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 8.2.11).

ממשלתית, חלה בפעולותיה חובת תום לב מוגברת, וכבר נקבע לגביה ספציפית כי היא כפופה לכללים ולקריטריונים הראויים לגוף ציבורי<sup>31</sup>.

הקב"ט מסר לצוות הביקורת במאי 2016 וכן בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2017, כי דוחות פירוט השיחות הללו הופקו לטובת חקירה שביצעה עמידר באמצעות משרד חקירות פרטי אחר אחד מבעלי התפקידים. לדבריו, משרד החקירות שביצע את החקירה הוא שהנחה אותו לבקש את פירוט השיחות עקב חשש שאותם בעלי תפקידים ישבשו את החקירה בשיחות ביניהם. הקב"ט הוסיף שחקירה זו התקיימה בהוראת יו"ר עמידר בעקבות תלונה כנגד אחד מבעלי התפקידים שהוגשה ליו"ר ועדת הביקורת. עוד ציין הקב"ט כי עדכן את ממלא מקום המנכ"ל דאז, סמנכ"ל התפעול, בנוגע לפירוט השיחות.

יצוין כי בתלונה לא הועלתה כל טענה כנגד אדם אחר מבעלי התפקידים. כנגד עוד בעל-תפקיד מהם נטען שידע על מעשיו הבלתי תקינים של בעל התפקיד שכנגדו הוגשה התלונה, אך לא טיפל בכך.

סמנכ"ל התפעול מסר לצוות הביקורת כי במסגרת תפקידו הוא מקיים שיחות רבות עם הקב"ט. במסגרת שיחות אלה עדכן אותו הקב"ט גם בנושא החקירה, אולם לא זכור לו עדכון קונקרטי בנושא פלטי רישום השיחות.

משרד מבקר המדינה מציין כי עצם הנחיית משרד החקירות לקב"ט אינה מתיישבת עם הגיונם של דברים, שכן מדובר היה בשלושה בעלי תפקידים שעבדו באותה עת יחד בחברה, ומטבע הדברים קיימו שיחות שוטפות ביניהם. על כן לא ברור מהו הערך המוסף החקירתי של פירוט השיחות.

בתשובתה מאוגוסט 2017 ציינה עמידר כי במאי 2017 החליטה החברה להפסיק את עבודתו של הקב"ט בחברה.

בתשובה נוספת שמסר הקב"ט בדצמבר 2017, הוא ציין כי יו"ר עמידר ומ"מ המנכ"ל נתנו את הסכמתם ואישורם לביצוע פעולת הפקת פירוט השיחות. יצוין כי טענה זו לא נמסרה בתשובתו הקודמת והיא גם אינה עולה בקנה אחד עם התייחסויות קודמות שמסר הקב"ט למשרד מבקר המדינה בנדון במהלך הביקורת.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 הכחישו עמידר ויו"ר עמידר את טענת הקב"ט וציינו כי מדובר בגרסה מאוחרת וכבושה, הסותרת גרסה קודמת שלו.

הואיל והפקת פירוט שיחות היא פגיעה בפרטיות, היה על הקב"ט, בין אם הממונים עליו נתנו הסכמתם לביצוע הפעולה כפי שטען ובין אם לאו, להביא את העניין לפני היועץ המשפטי של החברה, על מנת שיבחן אם הדבר עולה בקנה אחד עם הוראות הדינים בנדון ועם המצופה מגוף ציבורי, הנדרש לפעול לפי עקרונות של תום לב וסבירות. ואולם הדבר לא נעשה.

## תשדיר טלוויזיה במימון משרד הבינוי ועמידר שעסק ברובו בפרסום שר הבינוי

במרץ 2016 השיק משרד הבינוי את הפרויקט "שיקום שכונות חוזר" (להלן - הפרויקט) בערי הפריפריה. התקציב שהוקצה לשם כך בשלב הראשון היה 280 מיליון ש"ח, ונקבע שיופעל בשכונות מסוימות ב-40 ערים. במסגרת הפרויקט נועד להתבצע שיקום פיזי של מבנים ושל שטחים ציבוריים, וכן נועדו להתקיים פעילויות חברתיות וקהילתיות בשכונות.

בהמשך לכך, החל בחודש מאי 2016 קיים שר הבינוי ח"כ יואב גלנט ישיבות תקופתיות למעקב אחר הפעלת הפרויקט. בין היתר, בחודש יוני 2016 קיים השר ישיבה בנושא שיווק ופרסום הפרויקט בהשתתפות מנכ"ל עמידר, סמנכ"ל השיווק שלה וכן מנכ"ל חברת פרסום שעמה התקשרה עמידר לצורך ביצוע מסע פרסום לפרויקט. בחודש יולי 2016 הנחה השר כי כארבעה מיליון ש"ח מתקציב הפרויקט יופנו למסע פרסום לשנים 2016-2017, באופן שמשרד הבינוי יממן 70% מסכום זה ואת היתרה תממן עמידר. ביולי 2016 התקיימה ישיבה נוספת, ובה קבע השר כי יערוך מעקב שבועי אחר יישום הנחיותיו בנושא פרויקט שיקום שכונות.

בהמשך להחלטה על שיתוף הפעולה בין עמידר למשרד הבינוי בנוגע למסע הפרסום, יום סמנכ"ל השיווק של עמידר בחודש אוגוסט 2016 התקשרות, באמצעות חברת פרסום, עם גופי תקשורת להצגת פעילות משרד הבינוי וחברת עמידר, המשמשת כזרוע ביצוע של המשרד. ההתקשרות נועדה לחזק את הדימוי של פרויקט שיקום שכונות ואת מיתוגו ולהניע את התושבים להשתתף בו. בסיכום בין משרד הבינוי לעמידר נקבע כי ההתקשרות עם גופי התקשורת תכלול ראיונות וביטוי תקשורתי לגורמי המקצוע הרלוונטיים במשרד הבינוי ובחברת עמידר. עוד הוחלט כי התכנים יועברו לאישור דוברות המשרד.

1. ככלל, המקור למימון פעילות תעמולה והסברה של סיעה בכנסת, ובכלל זה השרים וחברי כנסת החברים בה, הוא כספי מימון מפלגות בלבד. מנגד, השתתפות גורמים פוליטיים ובראש ובראשונה שרים במהלכי הסברה ופרסום של משרדי ממשלה המגיעים מכספי ציבור היא מוגבלת ביותר: שרים יכולים להשתתף רק בתשדירי פרסום ממשלתיים, אשר מעצם טבעם ברור לכול כי הם ממומנים בידי משרד ממשלתי ומטרתם לקדם תכנית או משרד ממשלתי. ההוראות המסדירות את השתתפותם הן הוראת תכ"ם בנושא פרסומים ממשלתיים שאינם מסחריים<sup>32</sup> וכן הנחיות היועץ המשפטי לממשלה<sup>33</sup> בנושא השתתפות שרים בתשדירי פרסום<sup>34</sup>. ההוראות וההנחיות

32 הוראת תקנון, כספים ומשק (תכ"ם) של אגף החשב הכללי מס' 15.3.2.

33 הנחיה מס' 1.1703 ממרץ 2003, שעודכנה במרץ 2013.

34 פרסום כהגדרתו בהוראת התכ"ם - פעולת תקשורת יזומה, המיועדת להעביר מסר לציבור באמצעות אמצעי תקשורת.

## לשכת שר הבינוי השתמשה בחלק מתקציב הקמפיין התקשורתי של פרויקט שיקום שכונות לצורך קידום תדמיתו הציבורית של השר

הללו קובעות תנאים מחמירים להשתתפותם, ובכלל זה שהפרסום יבטא אך ורק את עמדת המשרד ויהיה קשור בקשר הדוק וברור לעבודת המשרד בלבד. עוד נקבע בהן כי הדגש בפרסום לא יהיה על נושאי המשרה, והוא לא יהיה פרסומת אישית של עובד הציבור או פרסום המיועד לקידום מטרות אישיות או פוליטיות. במקרים חריגים, שבהם המהות הייחודית של העניין ואופי הפרסום דורשים זאת, הפרסום יכול לכלול, באופן סביר, מידע הנוגע לפעילות עובד הציבור במסגרת תפקידו, בכפוף לאישור הגורם המקצועי והיועץ המשפטי של המשרד.

נמצא כי בחודש נובמבר 2016 שודרה בערוץ 2 כתבה במסגרת תכנית הראיונות "אנשים", שעסקה בפרויקט שיקום שכונות ביוקנעם, והתראיינו בה שר הבינוי ורעייתו. כתבה זו מומנה בידי משרד הבינוי ועמידר במסגרת ההתקשרות עם גופי התקשורת, ושודרה ללא ידיעתו של הגורם המקצועי במשרד (הדוברת) והיועץ המשפטי של המשרד.

מצפייה בכתבה עלה כי בניגוד להוראות תכ"ם ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, רוב הריאיון (כ-60%) לא נגע לעבודת משרד הבינוי ולא לעמידר, כל שכן לפרויקט שיקום שכונות, אלא לחייהם האישיים של השר ורעייתו. למשל, היה בו פירוט נרחב באשר לתולדות משפחתה של רעיית השר, אשר גרה בעבר ביוקנעם, ששכונה מסוימת בה זכתה להיכלל בפרויקט.

עוד נמצא שהיועצת דאז של השר לענייני תקשורת (במשרת אמון) הייתה מעורבת בהפקת הריאיון ובקביעת תכניו, לרבות מתן הוראות בימוי ועריכה הנוגעות לאופן שבו יוצגו השר ורעייתו.

נוסף על האמור עלה כי בניגוד לשקיפות המצופה מרשות ציבורית - משרד הבינוי והשיכון - לא פעלה לשכת השר על מנת לתת בכתבה גילוי נאות לצופה שמדובר בכתבה ממומנת מטעם המשרד הממשלתי. באופן זה הורחקה העובדה שמדובר בכתבה ממומנת וממומנת, המנוצלת לקידום אישי של השר, ונוצר הרושם כי זהו עניין עיתונאי שראוי לפרסמו לציבור ואשר דבר פרסומו מונע משיקולים מקצועיים גרידא.

עולה אפוא כי לשכתו של השר השתמשה בחלק מתקציב הקמפיין התקשורתי, שהשר עסק בקבלת החלטות בנוגע אליו ועקב אחר קידומו, לצורך קידום תדמיתו הציבורית, בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ולהוראות התכ"ם.

2. בעקבות הכתבה פנה משרד מבקר המדינה אל משרד הבינוי לבירור, ובעקבות פנייה זו פנה היועץ המשפטי של משרד הבינוי בדצמבר 2016 למנכ"ל משרד הבינוי דאז, הפנה את תשומת לבו לתשדירים במסגרת פרויקט הפרסום שבהם הייתה השתתפות משמעותית של השר, דבר שאינו

עולה בקנה אחד עם הוראות התכ"ם, וביקש ממנו לפעול בדחיפות לבדיקת הנושא. עוד ציין כי תשדירים אלה לא הועברו לבחינה ולאישור הגורם המקצועי במשרד (דוברת המשרד) לפי הכללים ואמות המידה שנקבעו בהוראות התכ"ם ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

בהמשך לכך זימן מנכ"ל משרד הבינוי דאז את המנכ"ל והדוברת של עמידר לבירור הנושא. בסיכום הישיבה הנחה מנכ"ל משרד הבינוי כי כל תוכני מסע הפרסום "שיקום שכונות חוזר" שישודרו מכאן ואילך יועברו לאישור דוברת המשרד, וכי לא תאושר כל מעורבות של שר או מנכ"ל המשרד בתכנים. מדובר בהנחיה שהיא למעשה ברוח הוראות התכ"ם והנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התנהלות מנכ"ל משרד הבינוי דאז לתיקון הליקוי.

בתשובתו למבקר המדינה מאוגוסט 2017 מסר שר הבינוי כי אחת הסוגיות שמשרדו נדרש להן לצורך קידום הפרויקט הייתה אופן מיתוג, בשם לב לכך שמדובר בנושא שדימויו שלילי על אף חשיבותו החברתית. אחת מהמלצות גורמי המקצוע הייתה שבמסגרת פרסום הפרויקט יובא גם סיפורם האישי של אנשי ציבור וידוענים שהתגוררו במהלך חייהם בשכונות שבהן בוצעו פרויקטים כאלה, ובכלל זה הוצע גם לשר שהסיפור האישי שלו ושל אשתו ישולב בפרסום. עוד ציין השר כי הדבר נועד לקדם את הפרויקט ולא בא לצורך קידום אישי כלשהו, ובשום שלב בתהליך לא ביקש לקדם את עצמו על חשבון הפרויקט ובוודאי שלא הנחה לפעול בניגוד להוראות. "בחוכמה שבדיעבד סבורני כי נדרש היה לגלות בעניין זה זהירות רבה יותר, מתוך מחשבה שבהסכמתי להשתתף בחלק מהקמפיין אני עלול להצטייר כמי שמקדם את עצמו... מטעם זה גם לא ראיתי לפגם בכך שיועצת התקשורת מטעמי (דאז)... תשתתף ותתרום לקמפיין. מיד לאחר שהובאה לידיעתי הביקורת... הוריתי למנכ"ל המשרד דאז לפעול... על מנת להבטיח כי לא יבוצעו פעולות נוספות שאינן עולות בקנה אחד עם... ממצאי הביקורת... כך אכן נעשה ובלוח זמנים מידי".

3. **מתן חסות של משרד הבינוי ללא אישור:** הוראת תכ"ם<sup>35</sup> בנושא חסות ממשלתית ופרסומת מסחרית במשרדי הממשלה קובעת כי משרד ממשלתי יהיה רשאי לתת חסות ממשלתית לפעילות רק לאחר שהגיש בקשה לוועדת החסויות המשרדית או הבין-משרדית (בהתאם לסכום ההתקשרות). ההוראה חלה גם כאשר הפעילות מתקיימת בשיתוף עם גורמים שאינם זקוקים לאישור מהוועדה על מנת לקיימה. על הוועדה לבחון, בין היתר, אם אכן יש בפעילות עניין ציבורי ברור ותרומה ממשית למטרות הגוף הממשלתי, ולוודא שהפעילות המבוקשת תיעשה בהתאם לכללי מינהל תקין, מניעת ניגוד עניינים, שמירה על עקרונות של שוויון ושקיפות ועוד.

נמצא כי במסגרת ההתקשרות האמורה שודרו בערוץ המוזיקה בטלוויזיה במהלך אוקטובר ונובמבר 2016 שתי תכניות בשכונות עמידר - בדימונה ובמעלות תרשיחא - שבמהלכן התקיים מופע מוזיקה והושקה תחרות בין דיירי השכונות במטרה לחזק את הקשר בין הדיירים לשכונה שבה הם מתגוררים. בתכניות הללו הופיעו סמלילים (לוגואים) של עמידר ושל משרד הבינוי על בימת המופע, המעידים לכאורה על החסות שהם נתנו למופע. כן התארחו בה - נוסף על יו"ר עמידר וחברים מהנהלת עמידר - גם שר הבינוי וסגנו.

הביקורת העלתה כי לשכת השר לא פנתה אל הגורם המקצועי במשרד (יחידת הדוברות) כדי שזה יפנה לקבלת אישור הוועדה המשרדית או הבין-משרדית לחסיון, ובכך פעלה בניגוד להוראת התכ"ם ועקפה את סמכותה של הוועדה. כפועל יוצא מכך, נמנע מהוועדה לבחון את טיב הפעילות, הצדקתה ותקינותה.



## סיכום

עמידר היא חברה ממשלתית הפועלת בתחום הדיור הציבורי על מנת לספק פתרונות דיור לאוכלוסייה קשת יום, ורבים הם הנושאים אליה את עיניהם ומצפים לפיתרון שיוציאם ממצוקת הדיור שבה הם נתונים. פעולותיה של עמידר ממומנות מכספי הציבור, ונוכח זאת מנהליה חבים לציבור את חובת הנאמנות. בכלל זה, חובה עליהם להקפיד הקפדה יתרה על קיום ההוראות המחייבות של הדין והנהלים ועל תרבות ארגונית נאותה, מינהל תקין וזהירות בכל הנוגע לשימוש במשאבי החברה, שהם משאבי ציבור. מעבר לכך, מנהלי החברה הם אלה שאמורים לשמש דוגמה לשאר עובדי החברה בהתנהלותם.

ואולם, מממצאי הביקורת עלה כי נושאי משרה בכירים ביותר פעלו בחלק מהמקרים תוך התעלמות מחובות מינהליות וארגוניות החלות עליהם שנועדו להבטיח תרבות ארגונית ההולמת גוף ציבורי, ובכך פגעו בתרבותה הארגונית. בביקורת עלה שבאותם מקרים הם פעלו תוך חריגה מסדרי מינהל תקינים, שאין לה מקום בחברה ממשלתית הממומנת על ידי הציבור.

כך בין היתר, יו"ר עמידר התערב בהליכי מינוי של עובדים למשרות בעמידר אף שאין זה מתפקידו, ועשה שימוש במשאבי החברה גם לצורך עניין שאינו קשור לחברה; אחד מחברי הדירקטוריון לא דיווח על זיקתו הפוליטית במסגרת הליך מינויו; מנכ"ל החברה הוביל התקשרות בהיקף ניכר לשכירת משרדים לחברה, מבלי שדיווח על היכרות מוקדמת שלו עם משווק הנכס; בכל הנוגע למינוי עובדים נמצא כי כמה מהם בוצעו בדרך של "חבר מביא חבר", ללא הליך תחרותי ושוויוני. בכלל זה, היועץ המשפטי של החברה - שומר סף של החברה - היה מעורב בגיוס עובדת שהיא מכרה שלו ללא הליך תחרותי, וכמוהו פעלו גם סמנכ"ל השיווק ומזכירת החברה דאז. עוד עלה כי החברה ביצעה התקשרויות רחבות היקף שלא בהתאם לדיני המכרזים.

ממנהלים של חברה ממשלתית מצופה כי ינהגו הקפדה יתרה בכספי החברה, אולם הועלה כי חברי הנהלת עמידר לא נהגו בכספי החברה בזהירות ובהקפדה הראויות. המנכ"ל וכמה סמנכ"לים לא נהגו בזהירות המתחייבת בכל הנוגע להוצאותיהם האישיות, וחלקם אף קיבלו כפל תשלום בגין הוצאות אירוח; החברה הקצתה רכבים לבעלי תפקידים, בלא שבחנה כנדרש אם הם זכאים לכך; סמנכ"ל השיווק איפשר שימוש בתקציב הפרסום של החברה לקידום תדמיתו האישית של יו"ר עמידר.

עוד בשנת 1992 ציינה מבקרת המדינה השופטת מרים בן פורת<sup>36</sup> ז"ל כדברים האלה: "על עמידר... הוטלה אחריות נכבדה לאכלוס ולתחזוקה של דירות המיועדות למשפחות המצוקה ולעולים. חברה ממשלתית העוסקת באוכלוסייה שהמצוקה היא ממאפייניה המובהקים חייבת במיוחד להקפיד בהוצאותיה ובראש ובראשונה בהוצאות האישיות של נשאי המשרה הבכירים". ראוי כי דברים אלו יהיו נר לרגלי דירקטוריון עמידר והנהלתה הבכירה. מבחינה זו יש לציין לחיוב כי עוד במהלך הביקורת החלה עמידר לתקן חלק ניכר מהליקויים שהעלה דוח זה, וליישם את המלצותיו.

בדוח זה הועלה עוד כי משרד הבינוי ועמידר מימנו תשדיר טלוויזיה הנוגע לפרוייקט "שיקום שכונות חוזר", שבהפקתו הייתה מעורבת לשכת שר הבינוי, ח"כ יואב גלנט, ורובו עסק בחייו האישיים של השר. פעולות לשכת השר בעניין זה עמדו בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה והוראות התכ"ם האוסרות על פרסומת וקידום אישי של נשאי משרה. בתשדיר אף לא הובהר כי הוא מומן מכספי ציבור. בעקבות הביקורת פעלו השר ומנכ"ל המשרד דאז למניעת ליקויים דומים בעתיד.