

איוש משרות באמצעות ממלאי מקום

רקע

1. בבג"צ 8299/01 קבע בית המשפט: "מבין האמצעים הקיימים, הדרך המקובלת כדרך הטובה ביותר להבטיח שקבלתם של עובדים אכן תעשה בהגיונות וביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, הנה שיטת המכרז. יש לפרש את הסמכות לקבוע חריגים לחובת המכרז... בצמצום ולהקפיד כי פטור ממכרז יקבע בהליך הולם ורק כאשר קיימת הצדקה עניינית לכך. ישנן שלוש מטרות עיקריות העומדות ביסוד שיטת המכרז לשם קבלת עובדים: הבטחת בחירת הטובים ביותר לכל משרה; שמירה על שוויון הזדמנויות; והבטחת קבלת עובדים ללא שרירות ותוך ניתוק הליך הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים."
2. הליך איוש משרות מוסדר בפקודת העיריות [נוסח חדש] ובתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979 (להלן - **התקנות**). מטרת ההוראות בפקודת העיריות ובתקנות היא להבטיח שרשויות יאיישו משרות פנויות על-פי שיקולים ענייניים ויתבססו רק על כישוריהם המקצועיים של המועמדים והתאמתם לתפקיד, תוך מתן הזדמנות שווה לכל מועמד. הליך מכרז צריך להיות שוויוני ולהיראות שוויוני.
3. הליך איוש של משרות המחייבות מכרז והתפנו באורח קבע נעשה בעירייה באמצעות פרסום מכרז פנימי/פומבי (להלן - **מכרז פומבי**), פרסום מכרז פנימי המיועד לעובדי עירייה בלבד או ניווד עובד עירייה ממשרה אחת למשרה אחרת.²
4. סעיף 2 לתקנות³ קובע:

"(א) התפנתה משרה שיש עליה הקצבה בתקציב המאושר, ולא אוישה בדרך אחרת, יפורסם לגבייה מכרז פומבי.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), לא תחול חובת עריכת מכרז פומבי על סוגי המשרות האלה:

...

(7) משרה של עובד הנעדר ממשרתו לתקופה זמנית, לשם איושה במילוי מקום, שלא יעלה על שנה; המנהל הכללי רשאי, מטעמים מיוחדים, להאריך את ההעסקה לתקופות נוספות אם מצא כי היעדרות העובד נמשכת, ובלבד שסך כל התקופות הנוספות יפחת משנה;

(8) משרה שהתפנתה באורח קבע, לשם איושה במילוי מקום לתקופה זמנית שלא תעלה על שלושה חודשים; המנהל הכללי רשאי להאריך לתקופה נוספת של שלושה

¹ ועד העובדים של ההנדסאים, הטכנאים, המהנדסים והאקדמאים ברשות שדות התעופה ואבי ניסנובים נגד רשות שדות התעופה בישראל, שר התחבורה וממשלת ישראל.

² בכפוף לתנאים מצטברים: אין קידום בשכרו הבסיסי ובמתח דרגות של העובד כתוצאה מהניוד; העובד עומד בדרישות הסף לתפקיד החדש; אין שינוי מהותי במעמדו של העובד כתוצאה מהניוד (לדוגמה: לתפקיד הכולל אחריות על מספר עובדים, ינויד עובד שהיה ממונה על עובדים גם בתפקיד קודם); יש לקבל את הסכמתו של העובד לניוד לתפקיד חדש. לניוד עובדים בכירים נקבעו הנחיות רלוונטיות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 4/2011.

³ כולל תיקון משנת 2014.

חודשים ובלבד שנוכח לדעת כי ננקמו כל הפעולות הדרושות לאיוש המשרה כדין,
וכי ההארכה דרושה לשם השלמת הליך המכרז;

...

(ד) איוש המשרות המנויות בתקנת משנה (ב)(1) ו-(4) עד (9) ייעשה בהליך בחירה שוויוני,
הגון ושקוף ככל האפשר, לפי סוג המשרה. [ההדגשות אינן במקור]

5. סעיף 170(ב) לפקודת העיריות קובע:

"לא יתמנה אדם לעובד עירייה... אלא לאחר שראש העירייה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על
המשרה בפומבי..."

בבג"צ 1249/94 - אריה צוקר נגד עיריית תל-אביב-יפו ו-10 אח' קבע בית המשפט, בין
היתר:

"פקודת העיריות ותקנות המכרזים אינן עוסקות במכרז פנימי, שבו משתתפים עובדי העירייה
לבד, אלא רק במכרז פומבי, הפתוח לפני כול. אולם ברור כי סעיף 170 לפקודת העיריות אינו
שולל מכרז פנימי. להפך. סעיף זה אינו מטיל את חובת המכרז הפומבי אלא לצורך מינוי אדם
שעדיין אינו עובד העירייה. שהרי סעיף 170(ב) קובע כי 'לא יתמנה אדם לעובד עירייה' למשרה
מסוימת אלא אם הוכרז על המשרה בפומבי. משמע, אם מדובר באיוש משרה מסוימת על-ידי
אדם המשמש כבר עובד עירייה, אין חובה, מכוח סעיף זה, לקיים מכרז פומבי. במקרה כזה ניתן
להסתפק במכרז פנימי."

6. נוהל עירוני בנושא "גיוס עובדים ומיונס" (מספר 34-0502) (להלן - נוהל עירוני) קובע
בנוגע להחלטה לפרסם מכרז פנימי:

"2) עריכת מכרז פנימי

א) ככלל ובהתאם להוראות הדין, משרה שהתפתחה תאושש באמצעות מכרז פנימי/חיצוני.
על אף האמור לעיל, ככל שהעירייה סבורה שיש פוטנציאל מקרב עובדי העירייה
לאיוש משרה שהתפתחה ובאישורו של ראש העיר, ניתן יהיה לפרסם תחילה מכרז
פנימי לאיוש המשרה.

ב) הגשת מועמדות למכרז פנימי

(1) למכרז פנימי רשאי להגיש מועמדות, עובד שנקלט כדין לעירייה, ואשר השלים
כעובד חודשי 12 חודשי עבודה לעובדים סטטוטוריים/המועסקים בחוזה בכירים, או
24 חודשים לעובד שאינו בתפקיד סטטוטורי.

(2) לעניין התמודדותם של עובדים המועסקים במשרות ארון בעירייה במכרזים פנימיים
1/או חיצוניים ראו חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011.

(3) עובד המועסק במשרה זמנית או על בסיס שכר שעתו אינו רשאי להתמודד במכרז
פנימי.

...

3) עריכת מכרז פנימי - פומבי

א) לצורך קבלת החלטת ראש העירייה בדבר פרסום מכרז פנימי או פומבי, יציג ראש
מינהל כ"א ואמרכלות בהתייעצות עם מנכ"ל העירייה בפני ראש העירייה עובדים בעלי
פוטנציאל לדרישות התפקיד. ראש העירייה יקבל החלטה על סמך השיקולים
והקריטריונים דלהלן:

(1) מקצועות שכיחים מקרב עובדי העירייה שלהם קיים פוטנציאל לאיוש המשרה

[מפקחי תברואה, פקידות הנהלת חשבונות, מזכירות וכיו"ב] לרוב, יפורסם מכרז פנימי בלבד..."] [ההדגשות במקור]

7. משרות המחייבות פרסום מכרז (פומבי או פנימי) וכאלו הפטורות ממכרז, מאוישות לעיתים בממלאי מקום לתקופה קצובה (חופשת לידה, תאונת עבודה וכדומה). לרוב, ממלאי מקום לתקופה קצובה אינם מקרב עובדי העירייה והם מועסקים באמצעות החברה העירונית ראשון לציון לתרבות, ספורט ונופש בע"מ (להלן - **החברה העירונית**) המשמשת בין היתר, כקבלן כוח אדם עבור העירייה.
 8. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-11.5.11 בנושא "העסקת ממלא מקום ברשויות המקומיות" (מספר 3/2011) (להלן - **חוזר מנכ"ל 3/2011**) קובע בנוגע לאיוש משרות שהתפנו לגמרי או משרות חדשות:
- "במקרים חריגים במיוחד, בהם בשל נסיבות מוצדקות לא מתאפשר לרשות המקומית לפרסם מכרז כדין ומדובר במשרה נחוצה לאיוש בדחיפות כדי למונע פגיעה קשה בפעילות הרשות המקומית, ניתן להעסיק עובד במילוי מקום..."**

עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבחון האם משרות שהתפנו אוישו בממלאי מקום בהתאם להנחיות. הביקורת נערכה בעקבות בדיקה פרטנית של הליך קליטתה של עובדת לעירייה, נושא שנבדק לבקשת מנכ"ל העירייה. ממצאי הבדיקה הפרטנית מוצגים אף הם בדוח זה.
2. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:
 - א. פגישות ושיחות עם ראשת מינהל משאבי אנוש ורכש (להלן - **מינהל מ"א**), מנהל אגף משאבי אנוש, ממונה על גיוס ומיון עובדים, יועץ משפטי - ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכה המשפטית, יו"ר ועד העובדים וסגניתו, רפרנטים⁴ ואמרכלים⁵.
 - ב. ניתוח גיליון אלקטרוני לתקופה ינואר 2015 - מאי 2017 שהתקבל ממנהלת משאבי אנוש בחברה העירונית הכולל את פרטי העובדים שהועסקו בעירייה כממלאי מקום באמצעות החברה העירונית (להלן - **קובץ חע"ר**).
 - ג. בחינת מסמכי מכרזים שפרסמה העירייה שהוכנו בתקופה ינואר 2015 עד מאי 2017 (כולל) ופורסמו⁶ (להלן - **התקופה המבוקרת**), אלא אם צוין אחרת.
 - ד. עיון בפרוטוקולים של ועדת מכרזים לקבלת עובדים (להלן - **ועדת מכרזים**).
 - ה. עיון בנתוני שיבוץ עובדים במערכת השכר.
 - ו. עיון במסמכים רלוונטיים נוספים.
3. הדוח כולל התייחסות לממצאי דוח מבקר המדינה בנושא "מכרזים לאיוש משרות פנויות" בעיריית ראשון לציון שנערך בשנת 2010.

⁴ מנהלי משאבי אנוש ושכר סקטוריאליים, משויכים ארגונית ומקצועית לאגף משאבי אנוש.
⁵ אחראיים על הקשר בין העובדים לרפרנטים, משויכים ארגונית למינהל שלעובדיו הם נותנים שירות, ומקצועית - לאגף משאבי אנוש.
⁶ לא נבדקו מכרזים שהוכנו, אך לא פורסמו.

4. איסוף ממצאי הביקורת נערך בתקופה מאי 2017 - ינואר 2018.
5. טיוטות הממצאים הועברו להתייחסות המבוקרים.

ממצאים

1. היקף איוש משרות זמניות

1.1 בתקופה ינואר 2016 - מאי 2017 הועסקו 461 עובדים במילוי מקום באמצעות החברה העירונית, לפי החלוקה הבאה:

תפקיד	מספר עובדים
סייעת	272
מזכירה	24
עובד ניקיון	24
מורה	22
אב בית	21
פקיד קבלת קהל	21
מדריך	20
רשמת	20
מדריך צעיר	16
עובד אחזקה	9
מתגבר שפה	3
וטרינר	2
רכז חוגים	2
מידענית	1
מחשוב	1
מפקח	1
עובד סוציאלי	1
עורך דין	1
סה"כ	461

1.2 להלן מספר ממלאי מקום שהועסקו באמצעות החברה העירונית בשנת 2016 (לא כולל עובדים פעילים, נכון ליולי 2017) בחלוקה ליחידות עירוניות:

יחידה עירונית	מספר עובדים	תיאור
מינהל חינוך	240	186 סייעות (78%), 21 מורים, 16 אבות בית, 10 מזכירות, 2 מדריכים, 2 רשמות, מידענית, עובד סוציאלי ורכז חוגים
אגף נוער וצעירים	27	מדריכים ומד"צים
מינהל כספים	21	פקידי קבלת קהל
מינהל איכות הסביבה	13	עובדי ניקיון, רכז חוגים ווטרינר
מינהל שפי"ע	6	עובדי אחזקה ומפקח

תיאור	מספר עובדים	יחידה עירונית
מזכירות ביחידת יועצת ראש העירייה למעמד האישה, בלשכת מנכ"ל במרכז מידע ומחקר ועורך דין ללשכה המשפטית.	5	לשכת ראש העירייה
מדריכים	3	הרשות למלחמה בסמים, אלימות ואלכוהול
מזכירה	1	מינהל כוח אדם ואמרכלות
עובד אחזקה	1	אגף חופים ואגמים
מזכירה	1	מינהל הנדסה
סייעת	1	מינהל שילוב חברתי
	319	סה"כ

מספר עובדים	תפקיד
187	סייעת
21	מורה
21	פקיד קבלת קהל
16	מזכירה
17	מדריך
16	אב בית
15	מד"צ
11	עובד ניקיון
6	עובד אחזקה
1	וטרינר
1	עורך דין
1	עובד סוציאלי
2	רכז חוגים
2	רשמת
1	מידענית
1	מפקח
319	סה"כ

מהלוחות עולה כי יותר מ-75% מממלאי המקום הועסקו בתפקידים שבאחריות מינהל חינוך. 58% מממלאי המקום - סייעות.

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש :

"כפתיח חשוב להדגיש ולומר שהמינהל פעל ופועל בשקיפות ובדרך מקצועית לממש את חובתו ואחריותו לאייש פערי כ"א במינהלים וביחידות השונות. דרך הפעולה הייתה מקצועית ונכונה ובאה לתת מענה **מהיר ונכון** לפערי כ"א, בדגש על כ"א במינהל החינוך, שחסרונו משפיע רבות על ילדים ועל הורים ומהווה מבחינת הנהלת העיר מחויבות עליונה שלנו כלפי התושבים.

מעבר לכך, פעילות המינהל הייתה ועודנה משולבת תוך בחינה של מקצועיות והתאמת העובד שנבחר אם כממלא מקום ואם בדרך קבע באמצעות מכרז/ועדת קבלה אם בהעסקה ישירה ואם בהעסקה דרך החברה העירונית. [ההדגשה במקור]

2. אישור נחיצות מילוי משרה

2.1 הנוהל העירוני קובע כי "תנאי לאיוש משרה ע"י קליטת עובד חדש הנו קבלת אישור נחיצות מילוי המשרה מאת ראש העירייה".

נוהל עירוני בנושא "קליטת עובד עירייה" (מספר 34.0503) קובע כי "קליטתו של עובד בכל תפקיד ובכל מעמד הנה בכפוף לאישור תקציבי בחתימותיהם של ראש מינהל כ"א ואמרכלות, גזבר העירייה, מנכ"ל העירייה וראש העירייה. האישור לקליטה יינתן ע"ג טופס מס' 90-062 'בקשה לאיוש משרה'. דוגמת הטופס בתוספת א' לנוהל".

לפי נוהל קליטת עובד עירייה, העובד יקבל "טופס הודעה לעובד" בו יפורטו בין היתר, תנאי העבודה (קבועה/זמנית/מילוי מקום וכדומה), תקופת ההעסקה ושם המשרה.

2.2 בבדיקת בקשות לאיוש משרה וטופס הודעה לעובד עבור מדגם של שמונה עובדים⁷ זמניים שהועסקו באמצעות החברה העירונית בתקופה 6.6.17-29.4.16, הוצגו לביקורת טופסי איוש בנוגע למשרות של ארבעה מהעובדים בלבד. כמו כן, לא הוצגו טופסי הודעה לאף אחד מהעובדים שנדגמו.

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש:

"העובדים הועסקו באמצעות החברה העירונית ולכן לא היו עובדי העירייה. אין לנו מחויבות כעירייה להוציא הודעה לעובד לפי חוק אלא למי שמועסק ישירות על ידי העירייה. אם היינו עושים כן הרי העירייה הייתה נכנסת בנעליה של החברה העירונית כמעסיקם של עובדים אלו מבלי צורך".

3. הליך גיוס ממלאי מקום - רקע

3.1 לפי הנוהל, רשימת המשרות הפטורות מעריכת מכרז כוללת איוש משרה של עובד הנעדר ממשרתו לתקופה זמנית ואיוש משרה שהתפנתה באופן קבוע, בממלאי מקום.

הנחיית הנוהל העירוני (המצטט את התקנות) היא לאייש משרה באופן זמני לתקופה קצרה וקצובה, ורק כאשר יש הכרח לאייש משרה בדחיפות.

תגובת ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכה המשפטית:

"ככל ואכן התפנתה משרה ניתן וזו לא אוישה באמצעות החברה העירונית יש לאיישה בהתאם לנוהל העירוני. יחד עם זאת, יש לזכור כי החברה העירונית היא קבלן כוח אדם כמשמעותו בחוק קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996. לחברה רישיון מאת משרד הכלכלה, היא מפקידה ערבויות בהתאם והיא פועלת בהתאם לנוהלי

⁷ תפקידים: שתי רכזות חוגים, שני וטרינרים, מפקחת, עורך דין, מחשוב ומידענית.

ודרישות משרד הכלכלה. לפיכך, ככל ואותה משרה אוישה על ידי החברה העירונית, נדרשת החברה העירונית לבצע את הנדרש לצורך אוישה."

3.2 עדכון הנוהל העירוני מדצמבר 2015 קובע כי משרות שהתפנו באופן זמני תאוישנה (באמצעות ניוד עובדי עירייה או עובדים חדשים) לאחר פרסום מודעת דרושים ואישור ועדת קבלה.

3.3 חוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי מספר 531 מינואר 2015 שאושר במשרד הפנים כולל הנחיות אחידות שכתב עו"ד, ליישום התקנות בדבר אויש משרות פטורות ממכרז. זאת, על מנת שהאיוש ייעשה בהליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף ככל האפשר, בין היתר:

- העירייה תפרסם את הצורך באיוש המשרה באחת או יותר מהדרכים הבאות: באתר האינטרנט העירוני, בלוח המודעות העירוני או במקומון.
- הפרסום יכלול את שם/תואר המשרה, תיאור תמציתי של המשרה, תנאי סף (ככל שישנם), מועד תחילת הפרסום ומועד אחרון להגשת מועמדות והמען להגשת המועמדות.
- העירייה תקבע צוות של שני עובדים לפחות שיטפל באיוש המשרה (אחד מחברי הצוות חייב להיות מי שאחראי על ניהול משאבי האנוש בעירייה או נציגו).
- הצוות יקבע קריטריונים אובייקטיביים לדירוג המועמדים, ידרג את המועמדים, יקבע את מספר המועמדים שיוזמנו לראיון אישי ויזמינם לפי סדר דירוגם.
- ההודעות שישלחו למועמדים יתועדו.
- הצוות יראיין את המועמדים שיופיעו לראיון ויחליט מיהו המועמד המתאים ביותר, לרבות דירוג המועמדים לפי סדר בחירתם. ההחלטה תנומק בכתב בתמציתיות.
- העירייה תודיע למועמדים שהופיעו לראיון ולאלו שלא נבחרו, על החלטת הצוות בעניינם. ההודעות יתועדו.

ההנחיות הנ"ל עוגנו בנוהל העירוני.

3.4 מנהל אגף משאבי אנוש מסר לביקורת כי אין במינהל מאגר מידע הכולל את כל המשרות שאוישו ו/או מאוישות במינויים זמניים (ממלאי מקום מקרב עובדי עירייה/עובדי עירייה) ופרק הזמן שאושר לכל מינוי.

4. הליך גיוס ממלאי מקום למשרות זמניות

4.1 לפי הנוהל העירוני, רשימת המשרות הפטורות מעריכת מכרז כוללת: "ז. משרה של עובד הנוהג ממשרתו לתקופה זמנית, לשם אוישה במילוי מקום, שלא יעלה על שנה; מנכ"ל העירייה רשאי, מטעמים מיוחדים, להאריך את ההעסקה לתקופות נוספות אם מצא כי היעדרות העובד נמשכת, ובלבד שסך כל התקופות הנוספות יפחת משנה"; [ההדגשות אינן במקור]

4.2 נמצא כי בניגוד להנחיות חוזר מנכ"ל השלטון המקומי והנוהל העירוני, עובדי עירייה וחלק מהעובדים שהועסקו באמצעות החברה העירונית איישו תפקידים כממלאי מקום, אף שלא פורסמה מודעת דרושים ולא נערכה ועדת קבלה. לפי

ראשת מינהל מ"א, באיוש תפקיד שהתפנה באופן זמני בידי ממלא מקום שאינו עובד עירייה, נהג הגורם המקצועי להעביר למינהל עליו היא ממונה את פרטי העובד המחליף, וההעסקה הזמנית בוצעה באמצעות החברה העירונית. להלן דוגמאות לבקשות לאיוש משרת ממלאי מקום של עובדות שיצאו לחופשת לידה בהן צוינו פרטי ממלא המקום:

- בבקשה מ-3.2.16 לאיוש משרת ממלא מקום מזכירת אגף נכתבו פרטי שתי עובדות זמניות (50% משרה כל אחת). בעוד שראש העירייה אישר את הבקשה ב-12.2.16, לפי קובץ חע"ר, העסקתן של העובדות החלה ב-11.2.16.
- בבקשה מ-8.3.16 לאיוש משרת ראש מינהלת נכתב ולאחר מכן נמחק, שמו של עובד המוקד העירוני כממלא מקום. אמרכלית המוקד העירוני מסרה שעובד זה החליף בפועל את מקומו של ראשת המינהלת.
- בבקשה מ-23.2.17 לאיוש משרת ממלא מקום עובד במינהל איכות הסביבה נכתב שמו של העובד הזמני. לפי קובץ חע"ר, העסקתו של העובד החלה ב-1.3.17.

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש:

"לצערו למרות שהנוהל העירוני עודכן בדצמבר 2015 הליך העבודה לא הוטמע במלואו. בפועל אנו נוציא ריענון וחידוד בנושא לכלל המינהלים, הרפרנטים והאמרכלים."

תגובת גזברית העירייה:

"במהלך שנת 2015 נדרשנו לקלוט עובדים ממלאי מקום לתפקידים הפטורים ממכרז במתח דרגות 5-7. הקליטה והעסקה הייתה באמצעות החברה העירונית המשמשת בין היתר כקבלן כוח אדם עבור העירייה, לפרק זמן קצוב וקבוע מראש. בחודשים האחרונים הוחלט כי הקליטה באמצעות החברה העירונית לעובדים הממלאים מקום עוברת לקליטה באמצעות העירייה על סמך הנחיה של [ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכה המשפטית] - עד היום לא קיבלנו אסמכתא לכך.

יש לציין כי התחלנו בתהליך של גיוס ומיון עובדים באמצעות ועדות קבלה ללא הכשרה כלשהי, כגון נחיצות פרסום בעיתונות/אתר עירוני, כמה זמן יש לצאת בפרסום וכדומה (ישנם מנהלים אשר סרבו וטענו כי על הממונה על גיוס ומיון עובדים בכ"א לבצע זאת).

תגובתו של מנהל אגף משאבי אנוש בסעיף 4.2 היא כי הנוהל העירוני בעניין עודכן רק בדצמבר 2015 (למרות שהחריגה לא מתייחסת למינהל שלנו אלא ל[מזכירת] אגף..., ראשת מינהלת..., מינהל איכות הסביבה), אנחנו קיימנו ועדות קבלה הרבה קודם לכך..."

4.3 לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים (מספר 4/2011) מ-21.8.11 בנושא "מילוי מקום ברשויות המקומיות - הבהרות לחוזר המנכ"ל 3/2011" (להלן - חוזר מנכ"ל 4/2011), "...בכל מקרה... שבו מדובר על משרה שהתפתחה באופן זמני מסיבה כזו או אחרת... על מנכ"ל/מזכיר הרשות המקומית לאשר בכתב שממלא המקום עומד בדרישות הסף וכי המשרה פנויה באופן זמני..."

נמצא כי מנכ"ל העירייה לא אישר בכתב שממלאי המקום עמדו בדרישות הסף, אף במילוי מקום של משרות המחייבות מכרז.

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש:

"בעקבות שינוי תהליך העבודה ועדכון המתבקש מהנושא של אישור מנכ"ל לאיוש משרת מילוי מקום, יוכן טופס ייעודי שבו מנכ"ל יאשר קליטת עובד במילוי מקום ע"פ הקריטריונים הנדרשים."

4.4 ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכת המשפטית פנה למנהל אגף בכיר

לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים בשאלה: "האם בהעסקה במילוי מקום באמצעות קבלן כוח אדם (כמיקור חוץ) [החברה העירונית] נדרשת העירייה לאותם תנאים או שמא ניתן לאישה שלא באותם תנאים לאור העסקה חיצונית (על ידי קבלן חיצוני אשר משלם את שכר ממלא המקום), לאור התקופה הקצובה והקצרה ולאור הצורך של העירייה באיוש המשרה בדחיפות למניעת פגיעה חמורה בפעילותה." התשובה שהתקבלה הייתה: "...כשמדובר על מילוי מקום הרי שיש להעסיק באמצעות העירייה ולא על ידי גורם אחר ובהתאם לכל הכללים המוגדרים בתקנות העיריות מכרזים לקבלת עובדים ובחוזר המנכ"ל."

ראשת מינהל מ"א מסרה: "לגבי מילוי מקום באמצעות החברה העירונית - החברה העירונית אינה חברת השמה, ולכן אינה מספקת לנו מועמדים לצורך איוש משרה [מילוי מקום]. עד היום לא התבצע הליך איוש משרה [מילוי מקום] באמצעות החברה העירונית עפ"י כללי משרד הפנים. כלומר, לא התפרסמה מודעת דרושים, לא נצמדנו לדרישות הסף, כמו ביציאה למכרז. הלכנו קרוב ככל האפשר והאיוש היה תמיד באמצעות פנייה אישית לאיתור מועמדים העונים ככל האפשר לדרישות התפקיד. פנינו לחו"ד משפטית האם יש מקום שדרישות הסף [מילוי מקום], תהינה זהות לדרישות הסף בהליך מכרז, לאור העובדה [מילוי מקום] הוא בפרק זמן קצוב ומשימות ספציפיות ונקודתיות." [ההדגשה במקור]

נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, טרם הופץ פרוטוקול משיבה שנערכה בנושא בלשכת ראש העירייה, בנוכחות בין היתר, היועצת המשפטית לעירייה וממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכה המשפטית.

ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכה המשפטית מסר לביקורת כי הפנייה למשרד הפנים והתשובה שהתקבלה נמסרה לנוכחים בישיבה, עובר לקבלת החלטה בנושא. בקשת הביקורת לקבל חוות דעת בנושא מהיועצת המשפטית לעירייה נענתה כי יש להתייחס לפרוטוקול האמור כאל חוות דעת.

4.5 הביקורת בחנה איוש תפקידי מזכירות שהתפנו באופן זמני, באמצעות עובדים

שהעסיקה החברה העירונית, אף שמדובר במקצוע שכיח בקרב עובדי העירייה, לו קיים פוטנציאל לאיוש המשרה.

מנהל אגף משאבי אנוש מסר שאין ברשותו מידע על אודות עובדות שאינן תפקידי מזכירות וניתן לניידן למילוי מקום. רפרנטית הנהלה מסרה כי בעבר, עת היא הייתה אחראית באופן זמני על הנושא, שמות עובדים שסיימו למלא תפקיד בעירייה וטרם נמצא להם תפקיד קבוע, רוכזו בקלסר שיועד לכך.

נכון למועד איסוף הממצאים, כשרפנטית מתבקשת לאתר מועמד לאיוש התפקיד, היא שולחת דואר אלקטרוני לרפנטיות האחרות, לפיו הן מתבקשות להעביר שמות עובדים פנויים, במידה שקיימים. העובדים הפנויים מוזמנים לראיון אצל הגורם המקצועי ורק במידה שלא נמצא מבניהם עובד מתאים, מאויש התפקיד באמצעות עובד זמני שמעסיקה החברה העירונית.

להלן ממצאי בדיקת עשר משרות של מזכירות שאוישו בשנים 2016 ו-2017 באופן זמני באמצעות עובדים שהעסיקה החברה העירונית:

הערה	רואיינו מועמדות מקרב עובדות העירייה	יחידה עירונית
מדובר בשתי עובדות זמניות (50% כל אחת). האמרכלית מסרה: "...הצענו לניועצת ראש העירייה למעמד האישה] עובדות מהעירייה לקבל לראיונות והיא טענה שאין להן הנהלת חשבונות ולא התאימו לה לפי הכישורים." (1)	לא	היחידה לקידום מעמד האישה
האמרכלית מסרה: "מבדיקה עם אגף הרכש... העובדת נבחרה ע"י חברת כ"א 'חברה עירונית' והועסקה דרכם." (2)	לא	אגף הרכש, מינהל כ"א
האמרכלית מסרה כי "[מנהלת מרכז מידע ומחקר] ביקשה מכ"א למ"מ עובדת/ת עם כישורים ספציפיים ולא היה לנייד עובד כזה מהעירייה, לכן פורסמה מודעה בעיתון..."	לא	מרכז מידע ומחקר
האמרכלית מסרה: "רואיינו... מס' מועמדות מהעירייה שלא התאימו, רואיינה גם בחורה מבחוץ שהומלצה וגם לא התאימה ולאחר מס' ראיונות הצעתי מכרה שלי לראיון... מועסקת עד היום ע"י החברה העירונית ע"י הזמנת עבודה."	כן	לשכת מנכ"ל העירייה
האמרכלית מסרה: "עד כמה שידוע לי נעשו ניסיונות לשבץ עובדות עירייה לפני תחילת העסקה של [העובדת] אולם לא נמצאו מתאימות לתפקיד." (3)	כן	מינהל כספים
האמרכלית מסרה שלא נערכו ראיונות של עובדות עירייה מאחר שמדובר על משרת סטודנט. (3)	לא	מינהל כספים
	כן	לשכת מנכ"ל העירייה
האמרכלית מסרה שלא נערכו ראיונות מאחר שראשת מינהל מ"א מסרה לה שאין מועמדות מתאימות למלא את התפקיד.	לא	יחידת השבחה, מינהל הנדסה

הערה	רואיינו מועמדות מקרב עובדות העירייה	יחידה עירונית
(4)	לא	אגף חינוך קדם יסודי, מינהל חינוך

הערות ללוח:

- (1) יועצת ראש העירייה למעמד האישה לא הציגה לביקורת תעודות המעידות על כך שממלאות המקום הן בעלות השכלה בהנהלת חשבונות. יועצת ראש העירייה מסרה: "ניהול חשבונות אינו במובן הרגיל של המילה. ניהול חשבונות זו אינה חשבות, לכך יש חשבת הנהלה. במקרה הנדון תפקידה של מזכירת המשרד לבד מפעילות יומן פגישות וניהול משרד לעקוב אחר ניהול התקציב, לפתוח הזמנות, להקליד חשבוניות ולהגיש משיקים, כמובן באמצעות תוכנת [הרכש] לזה כוונה. בתעודות המצ"ב תוכלי להיווכח במגוון הידע הטכנולוגי ובכישורים הגבוהים והמגוונים של הנשים הללו."
- (2) מנהלת משאבי אנוש בחברה העירונית מסרה: "ככל הידוע לי כל מי שמועסק עבור העירייה, אותר ע"י העירייה ונשלח אלינו לקליטה."
- (3) חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא "קליטה והעסקה של סטודנטים ברשויות המקומיות" (מספר 9/2016) קובע בין היתר, כי "בחירת המועמד תיעשה בהליך הגון, שוויוני ושקוף". הנוהל העירוני מוסיף כי גם משרות סטודנטים תאוישנה לאחר פרסום מודעת דרושים ולאחר אישור ועדת קבלה.

תגובת גזברית העירייה:

"מ"מ מזכירת סגנית גזברית העירייה - בוצעו ניסיונות לשבץ עובדות עירייה ושלא נמצאו עובדות מתאימות, נקלטה העובדת... החל מתאריך 1.1.17. לא היה צורך בוועדת קבלה היות ונקלטה באמצעות החברה העירונית, קיימת חוות דעת של [ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכה המשפטית].

מ"מ ממונה על הביטוח - העובדת נקלטה כסטודנטית, החל מתאריך 1.3.2016 הועסקה באמצעות החברה העירונית לתקופה של 9 חודשים בלבד (נושא מ"ר נמצא בהליך משפטי מול החברה העירונית, היות ובעת הודעה על סיום עבודתה העובדת הודיעה לנו כי נמצאת בחודש השני להריונה)."

- (4) ב-10.5.16 אישרה ראשת מינהל חינוך בקשה לאיוש משרת ממלא מקום באגף קדם יסודי עקב יציאתה המתוכננת של העובדת הקבועה לחופשת לידה. התקופה המבוקשת הייתה 1.6.16-28.2.17.
- ב-5.1.17 אישר ראש העירייה בקשה להארכת איוש משרת ממלא מקום. לפי טופס הבקשה, המועמדת למילוי המקום ששמה מצוין בבקשה "סיימה 9 חודשים דרך החברה העירונית - קליטה לעירייה לתקופה מוגבלת עד לחזרה מחל"ת של העובדת". ראשת מינהל מ"א כתבה על הטופס "עפ"י אישור ראש העירייה, העובדת תקלט כעובדת ארעית במשרה פטורת מכרז לחצי שנה בלבד". העובדת הזמנית הועסקה החל מ-5.4.16 באמצעות החברה העירונית, ומ-1.1.17 היא הועסקה באמצעות העירייה כ"מ"מ [העובדת הקבועה]."

היעדרותה של העובדת הקבועה החלה ב-1.6.16 וב-5.7.17 היא שבה לתפקידה. מנהל אגף משאבי אנוש ואמרכלות במינהל חינוך מסר שהעובדת הזמנית החלה עבודתה בתפקיד אחר, אך הועברה למלא במשך מספר שבועות את מקומה של מזכירת בית ספר ורק לאחר מכן שובצה לתפקיד ממלאת מקום כאמור. עוד מסר, כי ממלאת המקום "מסיימת את עבודתה ב-11.9.17". כאמור, ראש העירייה אישר את העסקתה לחצי שנה בלבד. קרי, עד 31.7.17. המשמעות היא כי נכון למועד הבדיקה (20.8.17), כשמונה חודשים לאחר תחילת העסקתה בעירייה, וכחודש וחצי לאחר חזרתה של העובדת הקבועה לעבודה, העובדת הזמנית⁸ עדיין הועסקה במינהל חינוך. מנהל האגף הני"ל מסר כי העובדת מועסקת כממלאת מקום עד לאיוש משרת מנהלת מחלקה באגף חינוך קדם יסודי שפרשה ב-31.5.17 מעבודתה בעירייה ומחליפתה טרם החלה עבודתה בעירייה.

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש ואמרכלות במינהל חינוך:

"התייחסותי לאיוש המשרה הייתה בהתאם לתאריכים שנקבו באיוש המשרה מבלי לשים לב להערתה של ראשת מינהל מ"א. בעתיד, אנו נקפיד לפעול בהתאם להסתייגות שתירשם בטופס ונוודא שהשינוי יבוצע גם בתאריכים שנרשמו בו."

"לאור הערות מבקרת העירייה, השינויים כבר הוטמעו ופועלים על פיהם."

עוד מסר מנהל האגף ב-29.8.17 כי "העובדת זומנה לראיון ב-8.5.16 ונמצאה מתאימה. עקב צורך דחוף במ"מ החלה עבודתה... הייתה אמורה להגיע לוועדת קבלה הקרובה, אך לצערי פספסנו את זימונה בתום לב." כאמור, עובדת זו החלה עבודתה כבר ב-5.4.16 - כחודש לפני מועד הריאיון וכשנה וחמישה חודשים לפני ועדת קבלה (אליה לא זומנה בסופו של דבר).

בנוגע לפרסום משרת ממלא מקום הציג מנהל האגף פרסום לתפקיד דומה לתקופה של חודש ימים. לפי קובץ חע"ר, 16 עובדות החלו עבודתן בינואר 2017 לקראת שנת הלימודים תשע"ח, ועובדת נוספת - ב-1.12.16.

נמצא כי כל העובדות הועסקו מעל לחודש ימים, ונכון לספטמבר 2017, שבע מהן עדיין הועסקו באמצעות החברה העירונית, אף שכאמור, במודעה צוין כי מדובר על העסקה שתמשך חודש אחד בלבד.

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש ואמרכלות במינהל חינוך:

"הרישום המוכרז הוא לחודש ימים ורק לאחר שיודעים מה היקף הרישום ופעילות השיבוץ בסיום אותו חודש, מחליטים על המשך העסקתן של חלק מהעובדות לתקופה נוספת, בהתאם לצורך. במודעה לקראת השנה הבאה, יצוין כי מעבר לתקופת הרישום בת החודש, ייתכן המשך העסקת חלק מהעובדים הזמניים לתקופה נוספת, בהתאם לצורכי המערכת."

"לאור הערות מבקרת העירייה, השינויים כבר הוטמעו ופועלים על פיהם."

⁸ בתו של מנהל יחידה דאז בעירייה.

לביקורת הוצגה מודעת דרושים שפרסמה העירייה לתפקיד "מוקדן/נית למוקד מידע טלפוני" ולתפקיד "רשמים/ות רישום גני ילדים/יסודי/על יסודי לשנת הלימודים תשע"ט" בה צוין כי מדובר ב"עבודה זמנית של עד 6 חודשים".

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש במינהל מ"א:

"מינהל משאבי אנוש עושה מאמצים לשבץ עובדות פנויות ככל שיש כאלו אל מול פערים זמניים במינהלים השונים, לא תמיד יש אפשרות לשבץ וההתאמה לתפקיד היא קריטית בבואנו לשבץ עובדות עירייה זמניות למול תפקידים מתפנים, כמו כן עובדות עירייה לא תמיד מעוניינות להשתבץ במשרות זמניות בשל אופי הזמניות של התפקיד והמשרה ואין ביכולתנו לאכוף הנושא.

ולכן בבואנו לדון בנושא לא ניתן לקבוע כי לא נשלחו או שלא נעשו ניסיונות לשבץ עובדות עירייה לתפקידים מתפנים - איננו מקבלים קביעתך בסעיף זה". [ההדגשות במקור]

יש להעיר כי הביקורת לא הציגה מסקנות בנושא, אלא את הממצאים שעלו בבדיקת איוש עשר משרות של מזכירות.

5. פקידי קבלת קהל ופקידי גבייה במינהל כספים

5.1 החל משנת 2015 עורך מינהל כספים ועדות קבלה לאיוש משרות של פקידי קבלת קהל ופקידי גבייה.

5.2 העסקת סטודנטים

א. סעיף 6 לנוהל העירוני קובע בנוגע להעסקת סטודנטים:

"א. שיבוץ סטודנטים יעשה למשרות המתאימות להעסקה שעתית ולתקופה מוגבלת.

ב. ככלל, סטודנטים יועסקו בתפקידים בהם מתח הדרגות אינו מחייב מכרז, אלא אם מתקיימים הפטורים ממכרז הקבועים בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979...

ד. הסטודנטים יועסקו על בסיס חוזה אישי בהתאם לכללים הנקובים להעסקת סטודנטים בהסכמים קיבוציים, בתקנות ובאוגדן תנאי השירות."

ב. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-29.12.16 בנושא "קליטה והעסקה של סטודנטים ברשויות המקומיות" (מספר 9/2016) מפרט הנחיות להעסקת סטודנטים בהתאם להסכם קיבוצי שנחתם ב-18.4.16:

"3. סטודנטים יועסקו בביצוע מטלות ותפקידים הקרובים לתחום לימודיהם או בפרויקטים מיוחדים. לא ניתן להעסיק סטודנטים בתפקידים כגון: מזכירות, פקידי ארכיב, פקידי קבלת קהל ותפקידים אחרים הדומים לאלה..."

7. המשך העסקתו של העובד בהתאם להסכם מותנה באישור המעיד על המשך הלימודים האקדמיים..."

ג. לפי סעיף 4 להסכם האחיד שחותמת העירייה עם הסטודנטים החל משנת 2017, אישור מאת המוסד בו לומד הסטודנט כי העובד הוא סטודנט מן המניין בשנת הלימודים הוא "תנאי לתחילת ו/או המשך עבודתו בעירייה". את

האישור יש להמציא לעירייה עם תחילת כל שנת לימודים. רפרנטית מינהל כספים מסרה כי בעבר לא נדרשו הסטודנטים להמציא אישור לימודים מדי שנה: "רק במעמד הקליטה היו צריכים להגיש אישור לימודים."

בקשת הביקורת מ-17.9.17 לקבל העתק מאישור המשך הלימודים האחרון שמסרו עשרה סטודנטים שהועסקו בעירייה נכון ליולי 2017 נענתה בהצגת אישורים עבור שלושה סטודנטים בלבד שהועסקו נכון לאוקטובר 2017 בעירייה. מעיון באישורים עולה כי אחד האישורים נושא תאריך 15.10.17 והשניים הנוספים מ-16.10.17.

נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, בקשת הביקורת לקבל את האישורים שהמציאו לעירייה יתר הסטודנטים (נכון לאוקטובר 2017 אחת מהם עדיין מועסקת בעירייה - ס"א) טרם נענתה.

תגובת מנהל אגף גבייה ואכיפה:

"לגבי העובדת ס"א - העובדת נקלטה כסטודנטית באוקטובר 2015. בחודש מאי 2017, המשך העסקתה הובא לדיון בפני ועדת הקבלה, עפ"י הנחיית היועץ המשפטי לעירייה... והיא נקלטה כממלאת מקום לחל"ד במסגרת שירותי כוח האדם שניתנים ע"י החברה העירונית עבור העירייה; בחודש אוקטובר 2017 התפנה תקן של חצי משרה בעקבות עזיבתה של עובדת אחרת, וס"א נקלטה לתפקיד בחזרה לעירייה. אציין שס"א עובדת טובה ומבצעת את עבודתה במסירות."

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש:

"הועברה התייחסות לגבי הסטודנטים שחלקם אינם מועסקים בעירייה במועד הבקשה ולכן אין ברשותנו אישורי לימודים על שמם וכן אישורי סטודנט למי שכן מועסק כל זאת במייל שהופנה למשרד המבקרת במועד 22/10/17 נושא הכותרת ביקורת בנושא מ"מ."

מעבר לכך יש לציין כי נושא העסקת סטודנטים הנו נושא חדש שנבנה לאורך זמן וכן, שההנחיות גם של ההסכם הקיבוצי וכן הנחיות משרד הפנים יצאו מאוחר יותר מתחילת העסקת הסטודנטים ע"י העירייה, תיקונים והתאמות לנושא בוצעו במהלך שנת 2017 אם בתקינה אם בהתאמת תחום הלימודים לתפקיד בו הם משובצים ועוד.

מעבר לכך, אנו נחدد את תהליכי העבודה ונמשיך לפעול ליישום תהליכי ההעסקה ע"פ חוזר מנכ"ל משרד הפנים מתאריך 29/12/2016."

תגובת גזברית העירייה:

"הסטודנטים נדרשו להציג אישור לימודים רק בעת קליטתם לעירייה, אי העברת אישורי לימודים נוספים נובעת מעזיבת חלק מהסטודנטים אשר הועסקו בפרויקט מל"מ. כל נושא העסקת הסטודנטים מוצג בתגובתו של מנהל אגף משאבי אנוש..."

ד. מעיון בפרוטוקולי ועדות קבלה שכונסו בתקופה 1.1.17 עד 14.8.17 לתפקידים שונים במינהל כספים, עולה כי נבחרו תשעה סטודנטים שהועסקו במשרת

סטודנט כפקידי קבלת קהל. זאת, אף שלפי חוזר מנכ"ל מספר 1/2016, לא ניתן להעסיק סטודנטים בתפקיד זה:

עובד	תאריך ועדת קבלה	תפקיד לפי הפרוטוקול	תאריך תחילת עבודה בעירייה (לא באמצעות החברה העירונית)	הערה
ח'	01.01.17	"פקיד קבלת קהל/מאגר עובדים", "בחנת סטודנטים שיועסקו באמצעות החברה העירונית לתפקידים זמניים עבור חל"ת + חל"ד כפקידי קבלת קהל באגפי הכנסות/ למאגר."	01.04.17	במועד ועדת הקבלה: סטודנטית שנה ב' תפקיד לפי מערכת השכר: "פקיד קבלת קהל" ביחידת גבייה.
א'	01.01.17			במועד ועדת הקבלה: סטודנט לתואר ראשון תפקיד לפי מערכת השכר: פקיד שומה ביחידת שומה
ג'	01.01.17			במועד ועדת הקבלה: סטודנט שנה ב' תפקיד לפי מערכת השכר: פקיד שומה ביחידת שומה
ר'	01.01.17			במועד ועדת הקבלה: סטודנט שנה ב' תפקיד לפי מערכת השכר: פקיד שומה ביחידת שומה
ד'	01.01.17			במועד ועדת הקבלה: סטודנט שנה ב' תפקיד לפי מערכת השכר: פקיד שומה ביחידת שומה
ל'	01.01.17			במועד ועדת הקבלה: סטודנטית לתואר ראשון תפקיד לפי מערכת השכר: פקיד שומה ביחידת שומה
א*'	19.01.17			"פקיד קבלת קהל/מאגר עובדים", "נמצא מתאים לתפקיד משרת סטודנט לנושאי טאבו/סקר מגורים"
י'	19.01.17	במועד ועדת הקבלה: סטודנט שנה ג' תפקיד לפי מערכת השכר: פקיד קבלת קהל		
ס*'	28.05.17	"פקיד קבלת קהל/סטודנטים/מאגר עובדים", "נמצאה מתאימה כמ"מ חל"ד"	26.10.15	במועד ועדת הקבלה: סטודנטית שנה ג' תפקיד לפי מערכת השכר: פקיד גבייה וקבלה ביחידת גבייה**

* לפי מערכת השכר, נכון לאוקטובר 2017, עדיין מועסקים בעירייה.
** נכון לאוקטובר 2017, עדכון במערכת השכר: סטודנטית שנה א'.

תגובת מנהל אגף גבייה ואכיפה:

"לגבי הערה לפיה ס' מוגדרת כ'סטודנטית שנה א' במערכת השכר - מדובר בטעות המצריכה תיקון. יש לבדוק מול מינהל כ"א."

תגובת גזברית העירייה:

"חוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-29.12.16 יושם עפ"י הנחיית ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת רק בחודש יוני 2017, על כן קיימת העסקת סטודנטים בתפקידי קבלת קהל."

ה. נמצא כי תחום לימודיהם של חלק מהסטודנטים שנבחרו אינו קשור לתפקיד. כך לדוגמה, בוועדת קבלה שערך מינהל כספים ב-1.1.17 נבחרו סטודנט לתואר משולב משפטים ותקשורת וסטודנטית למשפטים, ובוועדה שהתכנסה ב-28.5.17 נבחרה סטודנטית למדעי ההתנהגות.

תגובת מנהל אגף גבייה ואכיפה:

"חוזר מנכ"ל של משרד הפנים, אשר הסדיר את רוב הסוגיות של העסקת סטודנטים ניתן ביום 29.12.16 בעוד שהוועדה לקבלה התכנסה יומיים לאחר שניתן ביום 01.01.17, כך שבאותו מועד טרם הוחלט בעירייה להיערך ולפעול עפ"י הנחיות חוזר המנכ"ל הני"ל."

בחוות דעתו של ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת מ-18.1.17 בנושא "העסקת סטודנטים במשרות סטודנט" נכתב בין היתר: "לאור העובדה כי כיום מועסקים בעירייה סטודנטים אשר ממלאים תפקידים שונים ועל מנת שתהיה בידי העירייה השהות לבחון את ניודם לתפקידים אשר עולים בקנה אחד למול תחום לימודיהם ולמשרות הרלוונטיות ולחילופין, לסיים את העסקתם תוך מתן הודעה מוקדמת כדין - לדעתי כי איזון ראוי בין ההנחיה בחוזר המנכ"ל לבין בקשת העירייה למתן שהות ליישום ההוראות, תוך שמירה על זכויות הסטודנטים והמשך פעילות גורמים רלוונטיים בעירייה, יש להעמיד לעירייה שהות בת 6 חודשים להסדרת העניין ממועד פרסום חוזר המנכ"ל. לא יהיו אורכות נוספות מעבר לאמור להסדרת העניין."

תגובת הממונה על גיוס עובדים:

"נכון להיום [11.2.18], לא מועסקים סטודנטים בתפקיד פקיד קבלת קהל. ליישום חוזר מנכ"ל 9/2016 בוצע מיפוי של כל הסטודנטים אשר הועסקו בתפקידי פקיד קבלת קהל ובשל כך הופסקה העסקתם בהליך שימוע. תחילת התהליך 1/2017 בשיתוף הלשכה המשפטית. קליטה והעסקה של סטודנטים ברשויות המקומיות יעודכן בנוהל העירוני לקליטת עובדים."

פקידי גבייה 5.3

א. לפי פרוטוקול ועדת קבלה שהתכנסה ב-1.1.17, רואיינו 13 מועמדים שכולם נמצאו מתאימים לתפקיד.

נמצא כי כל המועמדים הועסקו בשנת 2016 כפקידי גבייה באמצעות החברה העירונית.

מעיון בפרוטוקולים של ועדות קודמות החל משנת 2015 נמצא, כי רק שניים מהעובדים הנ"ל נבחרו בוועדת קבלה לתפקיד ממלאי מקום באמצעות החברה העירונית.

בקשת הביקורת לקבל העתק מפרסום המשרות נענתה בנוסח שפורסם באתר העירוני, לפיו, קורות חיים ניתן להגיש עד 15.10.17.

יש לציין כי גם עובדים נוספים שהעסקתם אושרה בוועדות קבלה, החלו עבודתם באמצעות החברה העירונית, לפני התכנסות הוועדות בהן הם נבחרו.

תגובת גזברית העירייה:

"המועמדים אשר הועסקו בשנת 2016 גויסו לפרויקט מל"מ אשר צלח, רואיינו ונמצאו מתאימים לתפקידים זמניים חל"ד + חל"ת כפקידי קבלת קהל למאגר, זאת גם בשל הידע והניסיון שצברו בעת עבודתם בפרויקט מל"מ. על כן ניתן גם לראות העסקה לפני התכנסות הוועדה.

העברת נוסח אשר פורסם באתר העירוני כי ניתן להגיש קורות חיים עד 15.10.17, כנראה בטעות ע"ג נוסח המודעה נרשם 17 במקום 16." [ההדגשה במקור]

ב. נמצא כי בעוד שבפרוטוקולי ועדות הקבלה שכונסו בשנת 2015 נרשם סיכום קצר מכל ראיון שנערך עם המועמדים, בפרוטוקולים של ישיבות שהתכנסו בשנים 2016-2017 לא נרשמו עיקרי הראיונות ו/או סיבות לבחירת מועמדים, או לחלופין, לכך שנמצאו לא מתאימים. כך לדוגמה, בפרוטוקול ועדת קבלה מ-7.9.16 נרשם בנוגע לאחת המועמדות כי היא "בעלת תעודת בגרות מלאה + הנהלת חשבונות [מהווה לפי הפרסום יתרון] - ציון 3", בנוגע למועמדת אחרת נרשם "בעלת תעודת בגרות מלאה - ציון 5" ובנוגע למועמדת נוספת - "בעלת תעודת בגרות מלאה - ציון 1".

תגובת גזברית העירייה:

"חברי ועדת הקבלה החליטו לדרג את המועמדים עפ"י ציון מ-1 עד 5 (1 נמוך, 5 גבוה), כאשר קביעת הציון מכילה את ההתרשמות וההחלטה. מקבלים את הערת הביקורת ויתוקן בוועדות קבלה ב-2018".

ג. נמצא כי בנוגע לרוב המועמדים שהועסקו באמצעות החברה העירונית, נכון למועד התכנסות ועדות הקבלה, לא נרשם בפרוטוקולים כי הם כבר מועסקים בעירייה כממלאי מקום באמצעות החברה.

6. הליך גיוס ממלאי מקום למשרות קבועות

6.1 לפי הנוהל העירוני, רשימת המשרות הפטורות מעריכת מכרז כוללת: "ח. משרה שהתפנתה באורח קבע, לשם איזשה במילוי מקום לתקופה זמנית שלא תעלה על שלושה חודשים; מנכ"ל העירייה רשאי להאריך לתקופה נוספת של שלושה חודשים ובלבד שנוכח לדעת כי ננקטו כל הפעולות הדרושות לאיוש המשרה כדין, וכי ההארכה דרושה לשם השלמת הליך המכרז." [ההדגשות אינן במקור]

6.2 חוזר מנכ"ל מספר 3/2011 קובע:

"במקרים חריגים במיוחד, בהם בשל נסיבות מוצדקות לא מתאפשר לרשות המקומית לפרסם מכרז כדין ומדובר במשרה נחוצה לאיוש בדחיפות כדי למנוע פגיעה קשה בפעילות הרשות המקומית, ניתן להעסיק עובד במילוי מקום. העסקה זו תהא לתקופה של שלושה חודשים בלבד... במהלך חודשי העסקה אלו תקלוט הרשות למשרה זו עובד כדת וכדין בהתאם להנחיות האמורות במסמך זה.

העסקה זו מותנית בקיום התנאים הבאים:

1.1 אישור מזכיר/מנכ"ל הרשות בכתב, שלא ניתן היה לקלוט עובד במכרז כדין למשרה זו כולל הסיבות לכך. כמו כן, הבהרה שמדובר במשרה נחוצה מאוד אשר הרשות לא תוכל לתפקד בלעדיה ולו לתקופה קצרה, וכי הרשות החלה בהליכים לאישור משרה זו כדין...

1.3 אישור מזכיר/מנכ"ל הרשות המקומית בכתב לפיו בדק את קורות חייו של ממלא המקום והשכלתו וכי ממלא המקום עומד בדרישות הסף למשרה הרלוונטית...

מנכ"ל/מזכיר הרשות המקומית ירכז את האישורים לעיל אצלו. עם קבלת כלל האישורים אלו ישלח כתב מינוי לעובד, חתום בידי ראש הרשות, ובו יובהר לעובד כי הינו מועסק למשך תקופה זמנית לצורך מילוי מקום. לכתב המינוי יצורפו כלל האישורים האמורים לעיל ויישמרו בתיקיית העובד ברשות המקומית...

במקרה שבו נדרשת הרשות המקומית לאייש את המשרה במילוי מקום מעבר לתקופה האמורה לעיל עליה לקבל את אישור האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות. ככלל לא יאשר האגף בקשות אלו אלא אם מדובר במקרים חריגים בלבד."

כאמור, התקופה המרבית לאיוש משרה קבועה המחייבת פרסום מכרז במילוי מקום, ללא אישור האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות, היא שישה חודשים (לפי התקנות והנוהל העירוני שעודכן בהתאם). עם זאת, בפרק זמן זה, על העירייה לנקוט בפעולות הדרושות לאיוש המשרה כדין (פרסום מכרז ובחירת הזוכה בוועדה לבחירת עובדים).

ב-2.1.18 כתבה ראשת מינהל מ"א לממונה על גיוס ומיון עובדים, למנהל אגף משאבי אנוש ולממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכה המשפטית: "בהמשך לשיבות שערכנו בנושא, אבקש להכניס ההתייחסות לחוזר מנכ"ל 3.2011 בנושא מ"מ. לבנות טופס שישקף החוזר, כולל הנחיות עבודה. בשנת הבחירות איוש משרה קיימת בלבד או משרה ייעודית חדשה במילוי מקום, יכול להיעשות רק בדרך זו. לכן, אבקשכם לפעול בהקדם בנושא. עד אז, לא יבוצע איוש משרה במילוי מקום."

6.3 ראשת מינהל מ"א מסרה כי במינוי ממלא מקום מקרב עובדי העירייה, מינהל מ"א והיחידה המקצועית "עובדים במשולב, אך בד"כ הבקשה למ"מ באה מהגורם המקצועי ולא ממינהל כ"א".

6.4 לשאלת הביקורת, מדוע בחלק מהמכרזים שפרסמה העירייה צוין כי התפקיד מאויש בידי ממלא מקום ובאחרים - בידי עובד עירייה, השיב מנהל אגף משאבי אנוש כי בשני המקרים מדובר למעשה במילוי מקום עד לפרסום מכרז.

6.5 נמצא כי עובדי עירייה רבים איישו תפקידים שהתפנו באופן קבע כממלאי מקום לתקופה שמעל שישה חודשים. במקרים אלה לא נמצא תיעוד לאישור מנכ"ל בכתב, לפיו לאחר שלושה חודשים לא ניתן היה לקלוט עובד במכרז כדן, והעירייה אף לא החלה בהליכים לפרסום מכרז בשלושת החודשים הראשונים למילוי המקום. כמו כן, לא התבקש אישור האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות לאיש מעבר לתקופה האמורה.

זאת ועוד, בכל המינויים לא התקבל אישור מנכ"ל בכתב לפיו, בדק את קורות החיים של ממלא המקום ואת השכלתו וכי הוא עומד בדרישות הסף למשרה הרלוונטית.

6.6 ראשת מינהל מ"א השיבה לשאלת הביקורת "מי אחראי על קידום מכרז ועל המועד שבו יפורסם" לאחר מינוי ממלא מקום מקרב עובדי העירייה: "הנושא נעשה במשולב. אם זה מכרז פנימי אז מתזכרים את היחידה [המקצועית] ומכינים מכרז. אם זה פומבי, אז מכינים טופס אישור משרה ובמקביל עובדים על הכנת המפרט. בכל מקרה, אנו תלויים ביחידה לקבלת המפרט המבוקש ואנו בודקים אותו. יש צורך בעיגון התהליך כדי שדברים לא יתפספו בדרך, כמו מ"מ מעבר לתקופה המאושרת."

6.7 להלן דוגמאות לתפקידים שאוישו כממלאי מקום לפרק זמן ארוך משישה חודשים:

■ מנהל מחלקה במינהל שילוב חברתי:

במכרז נרשם ש"המשרה מאוישת ע"י עובד עירייה".
בנובמבר 2015 פורסם המכרז וב-6.12.15 התכנסה ועדת מכרזים, ראיינה את העובדת היחידה שהגישה מועמדות ובחרה בה לתפקיד.
לפי מערכת השכר, בעדכון האחרון שבוצע ב-1.7.11 שובצה העובדת למשרה "מנהלת מחלקת..."

■ מנהל תחום במינהל חינוך:

במכרז נרשם ש"המשרה מאוישת ע"י עובד עירייה".
ביולי 2016 פורסם המכרז וב-30.10.16 התכנסה ועדת מכרזים, ראיינה את העובדת⁹ היחידה שהגישה מועמדות ובחרה בה לתפקיד.
לפי מערכת השכר, ב-13.10.13 נקלטה העובדת לעבודה באגף במינהל חינוך בעיסוק אחר במילוי מקום, ב-1.1.15 שונה העיסוק ל"רכז" ומ-1.6.15 מעודכן עיסוקה של העובדת ל"רכז..."
לפי פרוטוקול הוועדה, העובדת ממלאת את התפקיד כשנה וחצי.

■ מזכירה במינהל חינוך:

במכרז נרשם ש"המשרה מאוישת ע"י מ"מ".
ביולי 2016 פורסם המכרז וב-30.10.16 התכנסה ועדת מכרזים, ראיינה את העובדת היחידה שהגישה מועמדות ובחרה בה לתפקיד.
לפי מערכת השכר, מ-1.2.14 מעודכן עיסוקה של העובדת ל"מזכירה".
לפי פרוטוקול הוועדה, העובדת ממלאת את התפקיד כשנתיים.

⁹ אחיינית של סגן ראש העירייה ויו"ר ועד העובדים.

להלן הדיווח מהפרוטוקול:

"[חבר ועדה]: קיבלנו אותה [במינהל חינוך] מלשכת העירייה, היא עבדה עם... כבר אז רצינו להוציא אותה למכרז, בחנו אותה והיא מתאימה. [מנכ"ל העירייה דאז] - מכרזים צריכים להיות לכל העובדים."

■ רכז באגף:

במכרז נרשם ש"המשרה מאוישת ע"י עובד עירייה".
במאי 2016 פורסם המכרז וב-31.7.16 התכנסה ועדת מכרזים, ראינה את העובדת היחידה שעמדה בתנאי הסף ובחרה בה לתפקיד.

לפי פרוטוקול הוועדה, העובדת ממלאת את התפקיד כשנה וחצי.
לפי מערכת השכר, מ-7.12.14 מוגדרת העובדת בעיסוק "רכזת..." באותו אגף.

■ מזכירה במינהל חינוך:

במכרז נרשם ש"המשרה מאוישת בידי מ"מ".
בנובמבר 2016 פורסם המכרז וב-21.12.16 התכנסה ועדת מכרזים, ראינה את העובדת היחידה שהגישה מועמדות ובחרה בה לתפקיד.

לפי מערכת השכר, מ-1.9.15 מעודכנת המשרה ל"מזכירה מ"מ עד מכרז".
לפי פרוטוקול ועדת מכרזים, חבר בוועדה מסר כי העובדת "משמשת כמ"מ מזכירה של האגף, אחרי הרבה זמן שחיפשנו... ורוצים לקבע את המשרה".

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש:

"לא ברורה האמירה, מכרזים נעשים לאור שינויים ארגוניים וכתוצאה מצרכים ארגוניים ובהמשך לדוגמאות שיש בסעיף:

לא דומה 'מנהל... מינהל כספים...' - לתפקיד מרכז נושא.

לא דומה 'מנהל מחלקת... מינהל שפ"ע...' לתפקיד/עיסוק של 'מנהל...'

לא דומה 'מנהל תחום... מינהל חינוך...' לתפקיד 'מתאם ביצוע', וכך הלאה.

לגבי מרבית הדוגמאות שניתנו בסעיף 6.7, יש ויהיו מכרזים שבאים לטפל בעובדים קיימים, שמבצעים בפועל תפקיד שהוגדר באופן שונה והמכרז בא לתקן ולטפל בסוגיות העולות מהשונויות שבין הגדרה לבין הביצוע בפועל והגדרת התפקיד המעודכנת.

במכרזים בהם אנוחנו כותבים כי המשרה מאוישת ע"י עובד עירייה אלה מכרזים שבמרבית המקרים עובד עירייה שמאייש המשרה מבצע התפקיד בפועל למרות שלא תמיד ניתן לו תואר התפקיד המתאים ותנאי העסקה הנגזרים. ולכן כשאנו יושבים עם ראשי המינהלים בבדיקת שיבוץ העובדים ותפקידם, עולה כי עובדים אשר מוגדרים בתפקיד א' בפועל עושים ב'. ולכן במקרים אלו אנו יוצאים למכרזים פנימיים על"מ להסדיר את הגדרת התפקיד ותנאי העסקה של העובדים הנ"ל, כמובן שהאידיאל הוא שעל מנהל המינהל/מנהל היחידה להגדיר מראש כי העובד עובר להיות מוגדר בתפקיד אשר מצריך יציאה למכרז, אך בפועל לא תמיד כך הדברים ואנו נחדד זאת בנוהלי העבודה.

הנדסאים שלא כדן - במקרים אלו של עובדים שדורגו לכאורה בדירוג שלא כדן ע"פ האוצר ניסינו למצוא דרך להסדיר את תנאי העסקתם באמצעות מכרז וכמובן שהמכרזים אלו היו מול משרות מאוישות ע"י עובדי עירייה.

החל מ-09/2015 ביצענו מיפוי של כל העובדים אשר היו רשומים במערכת במילוי מקום. ביצענו הליך הסדרה חלק ע"י מכרזים וחלק ע"י שיבוצים בתפקידים. יש לציין כי אכן חלק מהעובדים היו בתקופת מילוי מקום מעבר לתקופה המאושרת. הוצאנו חוזרים לכל האמרכלים והרפרנטים ובהם ביקשנו הקפדה על מעקב פרטני של עובדים המשובצים למשרות במילוי מקום עד להגעה להליך מכרז. בנוסף לכך אנו פועלים כיום להטמיע את הנוהל כי משרה שהתפנתה בדרך קבע נשאף ליציאה למכרז מייד ולא לאייש את המשרה באמצעות מילוי מקום. למעט במקרים בהם יש צורך דחוף באיוש המשרה אנו פועלים ב-2 התהליכים במקביל.

שנים 2015-2016 היו שנים בהם יושר קו וטופל באופן מלא נושא עובדים ממלאי מקום."

יש להדגיש כי הליך פרסום מכרזים פנימיים עבור תפקידים מאוישים, המשיך גם בשנת 2017 וב-1.2.18 אף פורסם מכרז פנימי שצוין בו כי "המשרה מאוישת ע"י מ"מ".

6.8 להלן מקרה בו איוש משרה במילוי מקום החל עקב היעדרות עובדת קבועה בגין מחלה, המשיך לאחר חזרתה של העובדת הקבועה לעבודה, ובסך הכול ארך מעל שנתיים:

במאי 2016 פורסם מכרז לתפקיד וב-10.7.16 התכנסה ועדת מכרזים, ראינה את העובדת היחידה שהגישה מועמדות ובחרה בה לתפקיד. לפי מערכת השכר, החל מ-22.12.13 מעודכן עיסוק העובדת שזכתה במכרז: "מתאם...".

מדוח הנוכחות של העובדת הקודמת שמילאה את התפקיד עולה כי ב-1.9.14 היא שבה לעבודה מלאה לאחר תקופת היעדרות ארוכה עקב מחלה ממושכת שהחלה ב-2.2.14. אמנם, לפי מערכת השכר, ב-1.12.14 היא שובצה לתפקיד אחר, אך דיווחי הנוכחות בשעון ההחתמה של התפקיד החדש החלו כבר ב-8.7.14. כלומר, ככל הנראה, ביולי 2014 כבר שובצה העובדת לתפקיד אחר.

כאמור, תקופת המחלה ארכה שבעה חודשים בלבד, אך המכרז פורסם רק לאחר עשרים חודשים, ובמשך כל התקופה איישה את התפקיד באופן זמני, העובדת שזכתה במכרז. בסך הכול אויש התפקיד בממלאת מקום כ-28 חודשים.

לפי פרוטוקול ועדת מכרזים, תשובת ראשת מינהל מ"א לשאלת מבקרת העירייה מדוע תקופת מילוי המקום ארכה תקופה כה ארוכה, הייתה כי העובדת הזמנית "לא עמדה בדרישות והייתה צריכה להתמקצע" וכן "עכבנו את המכרז כדי שהיא תוכל להגיש את המועמדות למכרז".

7. היערכות במועד לפרסום מכרז

ראשת מינהל מ"א מסרה כי לאחר קבלת אישור לפרישתו המתוכננת של עובד, "מתבצעת פנייה ליחידה [המקצועית] על מנת לבדוק איך מקדמים נושא איוש המשרה כשיש לכך הרבה חלופות - ביטול משרה, שינוי המשרה, מינוי מ"מ למשרה לצורך התארגנות וכו'".

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש:

"עובדי עירייה מועסקים כמ"מ למול התפנות של משרה באופן זמני או באופן קבע וזאת עד לפרסום וזכייה במכרז.

מילוי מקום זמני נדרש בשל עזיבה זמנית של עובד/ת את המשרה (יציאה לחל"ד/חל"ת לתקופה קצובה או מחלה ממושכת של עובד/ת) מילוי מקום של משרה שהתפנתה באופן קבע מבוצע בשל אילוצי מערכת והצורך לתת מענה לפערים ידועים ולעיתים לא ידועים בטווח זמן סביר."

להלן מקרים בהם תאריך פרישתן של עובדות קבועות היה ידוע, אך העירייה לא נערכה מבעוד מועד ולא פרסמה מכרז סמוך למועד ההודעה בדבר הפרישה המתוכננת. המשרות אוישו בממלאי מקום לפרק זמן ארוך, אף שמדובר בנסיבות שאין בהן אילוץ כתוצאה מסיום העסקה בלתי-צפוי, ובתפקידים חשובים ומאתגרים שיש להניח כי פרסומם היה מזמן מועמדים מקרב עובדי העירייה:

▪ רכז בלשכת מנכ"ל העירייה

העובדת שאיישה את התפקיד מסרה שבינואר 2017 אושרה פרישתה המתוכננת ב-1.7.17.

ב-26.4.17 הודיעה סגנית מנהל אגף משאבי אנוש לאמרכלית הנהלה, כי ב-1.7.17 תסיים העובדת את עבודתה בעירייה, וב-22.5.17 אושרה הפרישה בוועדת פרישה ופיטורין. ב-1.7.17 העובדת פרשה לגמלאות.

נמצא כי רק ב-1.6.17 שובצה ממלאת מקום, עובדת יחידה אחרת. לאור אי-שביעות רצון מתפקודה ולאחר שמנכ"ל העירייה ערך לה שימוע, ב-26.6.17 הני"ל סיימה לעבוד בעירייה.

ב-3.7.17 שובצה לתפקיד ממלאת מקום נוספת, עובדת לשכת ראש העירייה.

ב-13.9.17 פורסם מכרז פנימי לתפקיד זה וממלאת המקום נבחרה לתפקיד.

כלומר, המשרה פורסמה כתשעה חודשים לאחר אישור פרישתה, וכחמישה חודשים לאחר שההודעה נמסרה לאמרכלית.

▪ ממונה בלשכת ראש העירייה

ב-1.2.15 העובדת פרשה לגמלאות. לדבריה, החלטה בנוגע לסיום עבודתה התקבלה כחודש לפני מועד הפרישה בפועל.

ב-2.8.15 אוישה המשרה בממלאת מקום מקרב עובדי העירייה.

נוסח מכרז פנימי לתפקיד נושא תאריך 21.6.16. כלומר, פרסום המשרה אושר רק כ-17 חודשים לאחר פרישת העובדת הקבועה, וכתשעה חודשים לאחר אישור המשרה במילוי מקום.

ב-7.8.16 התכנסה ועדת מכרזים, ראיינה את העובדת היחידה שהגישה מועמדות (ממלאת המקום) ובחרה בה לתפקיד.

▪ מנהל מחלקה במינהל שילוב חברתי

ב-30.7.14 פרשה העובדת הקבועה לגמלאות. לדבריה, ההחלטה על מועד פרישתה התקבלה כחודש-חודשיים קודם לכן.

ב-1.8.14 אוישה המשרה בממלאת מקום מקרב עובדי העירייה.

נוסח מכרז פנימי נושא תאריך 29.6.15 - כ-11 חודשים לאחר סיום עבודתה של מנהלת המחלקה הקודמת.

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש :

"ישנם מצבים בהם עובד פורש בהליך מידי שלא תמיד מאפשר התערבות מקדימה ולכן במידה ויש עובד בנמצא אשר עשוי למלא מקומו נהגנו למנותו כמ"מ לתקופה קצובה עד ליציאתו למכרז.

מילוי מקום זה נועד בין היתר גם לאפשרות, שממלא המקום יוכל ללמוד מבעל התפקיד את תכולת התפקיד. זאת כמובן במידה והעובד פורש או עוזב באופן מידי. במידה ועובד מודיע מבעוד מועד על פרישתו/עזיבתו אין ספק שעל המערכת לצאת למכרז ולאייש המשרה מוקדם ככל האפשר. אך גם כאן ישנם מקרים בהם המכרז לא צלח ולא נבחר מועמד ראוי והעובד פורש ולכן במצב אילוצים כגון אלו אנו נעזרים במילוי מקום. עלי לציין כי לחלק מהתפקידים על המינהלים להכין את מפרט המכרז הייחודי בהיבט המקצועי של המכרז ולעיתים עיכוב של הכנת המכרז ע"י הממונים לא מאפשר לנו לפעול ע"פ הלו"ז הנדרש."

8. התמודדות ממלאי מקום במכרז

- 8.1 כאמור, שוויון ההזדמנות הוא אחת ממטרותיה העיקריות של ההנחיה המחייבת פרסום מכרז. משכך, קיימת חובה להקפיד על עקרון זה לאורך כל ההליך המכרזי. כחלק משמירה על שקיפות בפרסום המידע, מציינת העירייה במכרז כשהתפקיד מאויש בידי ממלא מקום או כאמור, בידי עובד עירייה. מדובר במינוי בפועל, אך הכוונה למינוי זמני עד לפרסום מכרז. העובדים הזמניים רשאים אף הם להתמודד במכרזים לתפקיד אותו הם מאיישים.
- 8.2 בתקופה המבוקרת פורסמו 80 מכרזים בהם צוין שהמשרה מאוישת :

סה"כ מכרזים		תקופה
פומביים	פנימיים	
4	24	2015
1	36	2016
0	15	31.05.17-01.01.17

מאחר שמרבית המכרזים בהם מצוין שהמשרה מאוישת הם פנימיים, בדקה הביקורת את היקף המכרזים הפנימיים שדווחו כמאוישים, מכלל המכרזים הפנימיים בשנת 2016. נמצא כי בשנה זו פורסמו 70 מכרזים פנימיים, ב-36 מהם (51%) צוין כי המשרה מאוישת.

- 8.3 מעיון בכלל המכרזים הפנימיים שפרסמה העירייה בשנת 2016 אותרו מכרזים בהם לא צוין שהמשרה מאוישת, חרף העובדה שהתפקיד כבר אויש בידי עובד עירייה. כלומר, היקף המשרות המאוישות גדול לכאורה, מזה המוצג בסעיף 8.2 דלעיל. להלן דוגמאות :

- רכז ומזכיר במינהל איכות הסביבה :
- במכרז לא נרשם שהתפקיד מאויש.

לפי קורות החיים שהגישה הזוכה במכרז (אחת משתי מועמדות), החל משנת 2015 היא ממלאת תפקיד של רכזת ומזכירה.

לפי מערכת השכר, העובדת הועסקה החל מ-1.5.15 ועד לזכייתה במכרז ב-5.10.16, כממלאת מקום, במשרה "מ"מ מזכירת...". שם עיסוק: "רכז כ"א". עוד עולה ממערכת השכר, כי בתקופה 1.4.13-30.4.15 שובצה העובדת במשרת ממלאת מקום רכז כוח אדם במינהל אחר.

▪ רכז במינהל מ"א :

במכרז לא נרשם שהתפקיד מאויש.

לפי פרוטוקול ועדת מכרזים, העובדת מסרה: "אני בתפקיד הנוכחי שנה וחצי חוץ מזה אני עובדת בתור מזכירה אגפית..."

לפי קורות החיים של הזוכה שהייתה המועמדת היחידה, החל משנת 2015 היא מועסקת כ"מ"מ רכזת..."

לפי מערכת השכר, העובדת הועסקה החל מ-1.9.15 ועד 1.12.16 במשרה "מ"מ מזכירת..." עיסוקה של העובדת בתוכנה עודכן ב-1.12.16 (אף שוועדת מכרזים התכנסה רק ב-21.12.16) ל"מזכירת..."

8.4 לחילופין, אותרו מכרזים פנימיים בהם צוין שהמשרה מאוישת, אף שלפי מערכת השכר ומסמכים נוספים כגון פרוטוקול ועדת מכרזים, התפקיד שהוגדר במכרז ככל הנראה, לא היה מאויש. בכל אחד ממכרזים אלה נבחר המתמודד היחיד שהגיש מועמדות [ראו גם סעיף 10 להלן].

להלן דוגמאות :

▪ סגן מנהל אגף במינהל איכות הסביבה :

במכרז נרשם ש"המשרה מאוישת ע"י עובד עירייה".

לפי מערכת השכר, העובד שנבחר שובץ החל מ-1.7.09 ועד לזכייתו במכרז, במשרה "מפקח אזורי..." ב-1.6.16 עודכן במערכת שהעובד זכה במכרז והמשרה שונתה ל"סגן מנהל אגף תחום".

▪ מנהל במינהל איכות הסביבה :

במכרז נרשם ש"המשרה מאוישת ע"י עובד עירייה".

לפי מערכת השכר, העובד שנבחר שובץ החל מ-1.7.09 ועד לזכייתו במכרז, במשרה "מפקח..." ב-1.4.17 עודכן במערכת שהעובד זכה במכרז ותפקידו שונה מ"מפקח..." ל"מנהל..."

▪ רכז תחום במינהל כספים :

במכרז נרשם ש"המשרה מאוישת ע"י מ"מ".

לפי מערכת השכר, העובדת שנבחרה שובצה החל מ-1.1.07 ועד לזכייתה במכרז בעיסוק "פקיד...", בעוד שלאחר זכייתה במכרז עודכן במערכת השכר העיסוק ל"רכז".

לפי קורות החיים שצירפה העובדת למסמכי המכרז, החל משנת 2005 היא מועסקת בעירייה בתפקיד "פקידת..."

תגובת גזברית העירייה:
 "אכן לא יצא מכתב מ"מ."

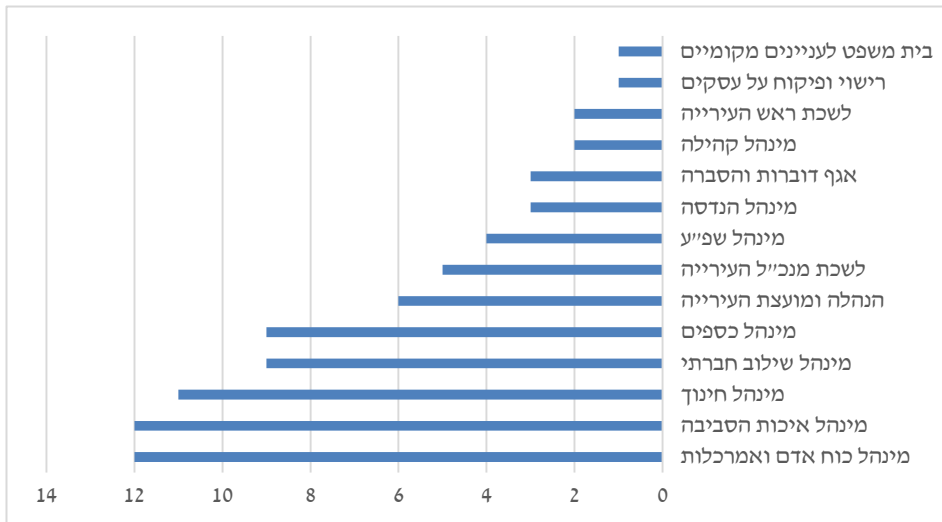
9. הגשת מועמדות

בפרוטוקול ועדת מכרזים מ-31.7.16 (דיון במכרז פנימי) נרשמו דבריו של מנכ"ל העירייה דאז: "אנחנו מזהים תופעה - במידה ועובד פורש - יש לפרסם מכרז לפני פרישה, שזה לא יראה כתפירה, לתת הזדמנות לעובדים אחרים. אני מבקש שזה ייעלם."

לאור טענות שהגיעו לביקורת מצד עובדים שונים, כי מכרזי העירייה "תפורים" מראש וההנחה היא שמשרה שמורה לעובד מסוים, ולכן הם אינם מתמודדים במכרזים, יובאו להלן נתונים על אודות המשרות המאוישות במכרזים פנימיים ומספר העובדים שהגישו מועמדות למשרות אלו:

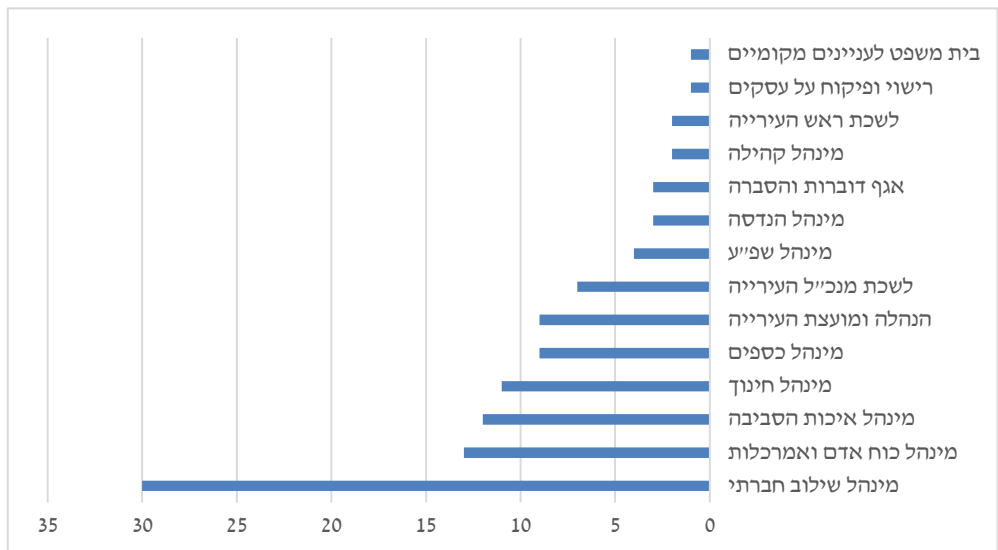
א. תקופה מבוקרת (ינואר 2015 - מאי 2017)

- פילוח 80 המכרזים¹⁰ שהוכנו בתקופה המבוקרת ופורסמו, בהם צוין שהתפקיד מאויש, לפי יחידות עירוניות:



¹⁰ 75 מכרזים פנימיים ו-5 מכרזים פומביים.

- פילוח 170 משרות מאוישות שנכללו במכרזים שהוכנו בתקופה המבוקרת ופורסמו, לפי יחידות עירוניות:



ב. שנת 2015

מכרזים שהוכנו בשנת 2015 ופורסמו, שצוין בהם שהתפקיד מאויש:

סה"כ מכרזים		תיאור
פומביים	פנימיים	
4	*24	מכרזים
6	**27	משרות שפורסמו במכרזים
***4	27	משרות מאוישות
38	****28	מועמדים שהגישו מועמדות ועמדו בתנאי הסף

* שלושה מהמכרזים היו בגין אותו תפקיד. בכל הפעמים ניגשה מועמדת אחת - ממלאת המקום. [ראו סעיף 11.1 - מכרזים מספר 1/2015, 158/2015 ו-217/2015]
 ** אחד המכרזים כלל שתי משרות מאוישות, ומכרז נוסף - שלוש.
 *** אחד המכרזים כלל שלוש משרות, אחת מאוישת בידי עובד עירייה.
 **** למכרז אחד נגשו שתי מועמדות. ממלאת המקום נבחרה למלא את התפקיד.

מהלוח עולה כי על כל משרה שפורסמה במכרז פנימי התמודד מועמד אחד בלבד, למעט מכרז אחד שאליו נגשו שני מועמדים ובו המועמדת שמילאה את התפקיד כממלאת מקום נבחרה. זאת, בעוד שלשלושה מהמכרזים הפומביים המאוישים נגשו מעל לעשרה מועמדים:

תאריך ועדה	תפקיד	מספר משרות	מספר מועמדים שזמנו לראיון	הערה
18.06.15	מנהל תחום	3 (משרה אחת מאוישת)	*5	כל המועמדים היו חיצוניים, למעט שתי עובדות עירייה ושתי עובדות עירייה חודשיות. לאיוש המשרות נבחרו עובדת חודשית שאיישה את התפקיד, עובדת עירייה ומועמדת חיצונית.
28.12.15	מנהל תחום	1	**8	כל המועמדים היו חיצוניים, למעט עובדת חודשית ששובצה כממלאת מקום מ-26.3.15 ונבחרה לתפקיד.
19.01.16	מנהל מחלקה	1	***1	כל המועמדים שלא עמדו בדרישות הסף היו חיצוניים. המועמדת שנבחרה החלה עבודתה בעירייה ב-3.11.14 ואיישה את התפקיד כממלאת מקום מ-1.4.15.
28.10.15	עובד בבניין העירייה	1	1	המועמד שנבחר היה עובד חודשי שהועסק בעירייה החל מ-8.9.14.

* 11 מועמדים נוספים לא עמדו בתנאי הסף.
 ** עשרה מועמדים נוספים לא עמדו בתנאי הסף.
 *** עשרה מועמדים נוספים לא עמדו בתנאי הסף.

ג. שנת 2016

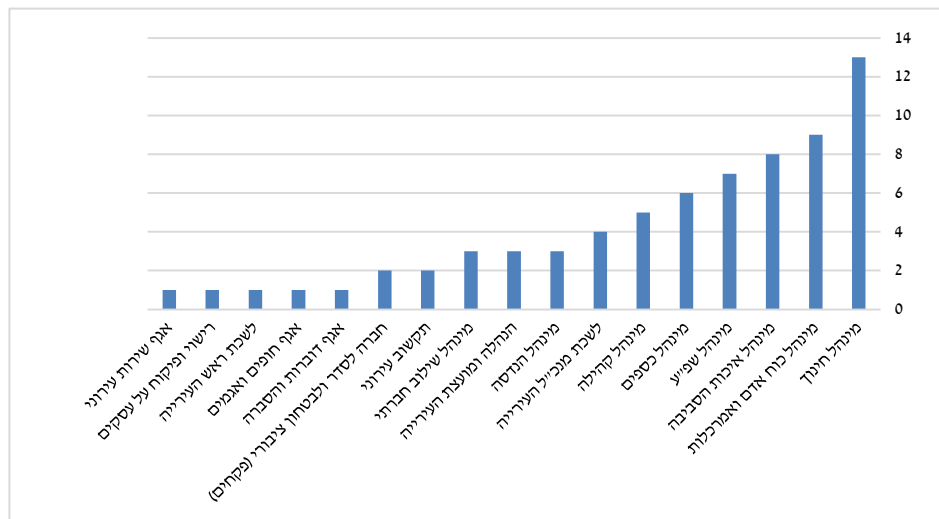
- בשנת 2016 הוכנו ופורסמו 274 מכרזים לפי החלוקה הבאה:

סוג מכרז	סה"כ מכרזים שפורסמו	אחוז
פנימי	70	26
פומבי	120	44
מאגר פומבי*	84	30

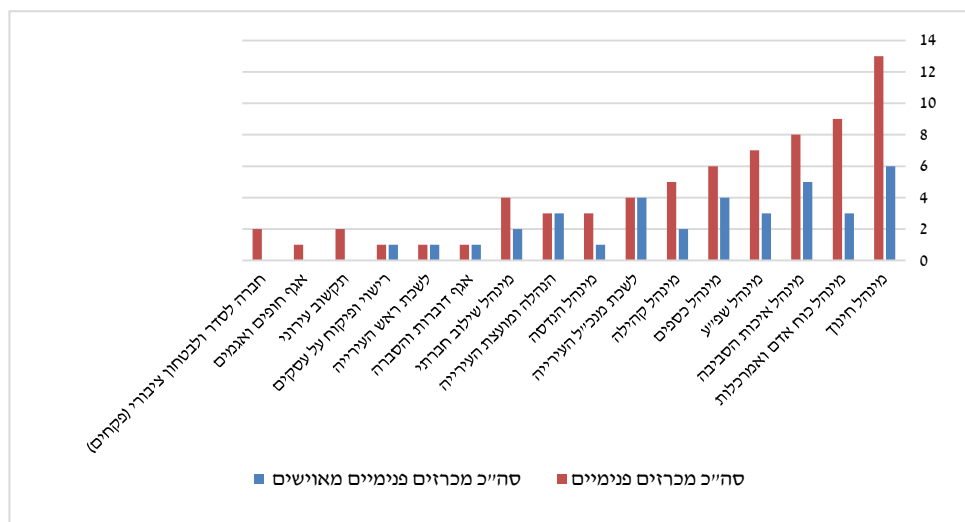
* הנוהל העירוני קובע:

"מכרז מאגר יחבצע במקרים בהם יש צורך בגיוס מספר רב של עובדים לתפקיד ספציפי, בתפקידים ספציפיים בהם יש תחלופת כ"א גבוהה ובמקרים אחרים בהתאם לצורכי העירייה והכול בכפוף לנחיצות המשרה במשך שנה ממועד פרסום המכרז."

- פילוח 70 המכרזים הפנימיים שהוכנו בשנת 2016 ופורסמו, לפי יחידות עירוניות:



- היקף המכרזים הפנימיים המאווישים מכלל המכרזים הפנימיים שהוכנו בשנת 2016 ופורסמו, לפי יחידות עירוניות:



- שיעור המכרזים הפנימיים המאווישים מכלל המכרזים הפנימיים שהוכנו בשנת 2016 ופורסמו, לפי יחידות עירוניות:

יחידה עירונית*	אחוז מכלל המכרזים של היחידה העירונית
הנהלה ומועצת העירייה	100
לשכת ראש העירייה	100
לשכת מנכ"ל העירייה	100
אגף דוברות והסברה	100
רישוי ופיקוח על עסקים	100

יחידה עירונית*	אחוז מכלל המכרזים של היחידה העירונית
מינהל כספים	67
מינהל איכות הסביבה	62
מינהל שילוב חברתי	50
מינהל חינוך	46
מינהל שפ"ע	43
מינהל קהילה	40
מינהל כוח אדם ואמרכלות	33
מינהל הנדסה	33

* במכרזים הפנימיים לגיוס עובדים ביחידות תקשוב עירוני, אגף חופים ואגמים והחברה העירונית לבטחון וסדר ציבורי לא צוין שהמשרות מאוישות.

- המכרזים שהוכנו בשנת 2016 ופורסמו, שצוין בהם שהתפקיד מאויש :

תיאור	סה"כ	
	מכרזים פנימיים	מכרזים פומביים
מכרזים	36	1
משרות שפורסמו במכרזים	*38	**3
מועמדים שהגישו מועמדות ועמדו בתנאי הסף	38	12

* אחד המכרזים כלל שלוש משרות מאוישות.

** שלושת המועמדים שנבחרו לאייש את המשרות שפורסמו במכרז, הועסקו בעירייה עובר לפרסומו.

מהלוח עולה כי על כל משרה במכרז פנימי התמודד מועמד אחד בלבד.

- מכרזים פנימיים שהוכנו בשנת 2016 ופורסמו, שלא צוין בהם שהתפקיד מאויש :

תיאור	סה"כ
מכרזים	34
משרות שפורסמו במכרזים	*35
מועמדים שהגישו מועמדות ועמדו בתנאי הסף	50

* אחד המכרזים כלל שתי משרות.

- פילוח מספר המועמדים שעמדו בתנאי הסף אשר נגשו למכרזים פנימיים שלא צוין בהם שהתפקיד מאויש :

אחוז	סה"כ מכרזים	
8.8	3	לא היו מועמדים למשרה*
55.9	**19	מועמד אחד למשרה
23.5	8	שני מועמדים למשרה
5.9	2	שלושה מועמדים למשרה
5.9	2	ארבעה מועמדים למשרה
100.0	34	

* המכרזים בוטלו.

** כולל מכרז לשתי משרות, אליו ניגשו שני מועמדים.

ד. ינואר 2017 - מאי 2017

מכרזים פנימיים שהוכנו בתקופה ינואר 2017 - מאי 2017 ופורסמו, שצוין בהם שהתפקיד מאויש:

ס"ה"כ	תיאור
15	מכרזים
*36	משרות שפורסמו במכרזים
36	משרות מאוישות
**35	מועמדים שהגישו מועמדות ועמדו בתנאי הסף

* אחד המכרזים כלל 22 משרות מאוישות.
 ** לשניים מהמכרזים ניגשו שני מועמדים (רק אחד מהמועמדים בכל אחד ממכרזים אלה עמד בתנאי הסף), ובמכרז נוסף (22 משרות) - ניגש מועמד שלא עמד בתנאי הסף.
 כולל מכרז שבוטל מאחר שלא נגשו אליו מועמדים כלל [ראו סעיף 10].

מהלוח עולה כי על כל משרה שפורסמה במכרז פנימי התמודד מועמד אחד בלבד, למעט מכרז אחד שבוטל עקב אי-הגשת מועמדות.

בית המשפט קבע כי "מטרתו של המכרז להבטיח, כי הטובים והמוכשרים שבין המועמדים האפשריים יתקבלו לעבודה..."¹¹
 לדעת הביקורת, מיעוט מועמדים מקרב עובדי עירייה הנבחרים לפני ועדת מכרזים, מצמצם את האפשרות לבחור במועמד המיטבי. ריבוי מכרזים פנימיים שבהם מועמד אחד בלבד, מעלה חשש לכאורה, שחרף רצונם של עובדי עירייה בקידום, בפועל, חלקם נמנעים מלגשת למכרזים משום שהם מניחים כי ההליך אינו שוויוני והמשרה מיועדת לעובד מסוים.

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש:

"**איני מקבל קביעה זו!** עובדי העירייה העומדים בתנאי הסף של משרה יכולים/רשאים/מתבקשים לגשת למכרזים. לדעתי לא ניתן להגיע להנחה המתוארת מתוך הנתונים שנאספו.

כארגון הדוגל בבנייה וקידום עובדים מבפנים (והמתבסס על הסכמים קיבוציים) במקום בו אין סיבה לצאת למכרז פומבי - לא נצא אליו ונעדיף איש של משרות על ידי עובדים פנימיים המכירים את המערכת וחיים אותה במשך שנים." [ההדגשה במקור]

כאמור, הערת הביקורת התייחסה דווקא לקידום עובדי עירייה, ולא לקליטת עובדים חדשים.

10. זכיית ממלאי מקום במכרזים

מקריאת פרוטוקולים של שמונים המכרזים שפורסמו בתקופה המבוקרת שצוין בהם כי המשרה מאוישת, ומבירור עם אמרכלים ועובדים שזכו במכרזים עולה כי בכל המקרים נבחר העובד שאייש את המשרה במילוי מקום. זאת, למעט מכרז אחד בו לא נגשו מועמדים. מנהלת אגף אמרכלות וזכאות במינהל שילוב חברתי מסרה לביקורת בנוגע למכרז זה, כי העובדת שאיישה את התפקיד "לא רצתה לגשת למכרז היות והמכרז

¹¹ בג"צ 703/87 קראון נגד נציב שירות המדינה.

שעובדי זכאות בזמנו זכו היה בהגדרה אחרת ודרגות אחרות, שלא אושר על ידי ראש מינהל אמרכלות. " כלומר, במידה שהדרגות היו דומות לאלו שנקבעו במכרזים קודמים, הייתה מגישה העובדת הזמנית מועמדות למכרז, וככל הנראה, הייתה זוכה בתפקיד. מאחר שמספר עובדים מסרו כי התפקיד בו זכו לא היה קיים בעבר, עולה כי אף שחלק מהתפקידים היו חדשים, באותם מכרזים צוין שהמשרות כבר מאוישות.

העובדה שכל ממלאי המקום זכו בתפקיד עשויה ללמד על היתרון שמקנה מינוי זמני למי שמונה באמצעותו ורכש הכשרה המלווה את התפקיד, שכן סיכויי לזכות במכרז ככל הנראה, ודאיים.

נראה כי איש משרות חדשות או משרות שהתפנו באופן קבע בממלאי מקום מהווה דרך לדחות את פרסום המכרז למשרה שהתפנתה ולאיישה בדרך של מינוי בפועל. רק לאחר תקופה שבמהלכה מתבסס אותו עובד בתפקידו, מתפרסם המכרז. המשמעות היא שהמינוי הזמני פוגע בהליך שוויוני לבחירת המועמד המתאים למילוי קבוע של המשרה, שכן ניתנת לעובד הזדמנות להוכיח את יכולותיו למלא את התפקיד ואף נוצרים קשרי עבודה ומעין "ציפייה הדדית" להמשך העסקתו.

בית המשפט העליון עמד אף הוא על התופעה¹², וקבע בשנת 1991 בנוגע למינויים זמניים: "עקרון השוויון הוא נשמת אפו של מכרז של רשות ציבורית... ומתן יתרון מקדמי למי מהמשתתפים בו חותר תחת יסוד זה. אין מדובר בפגם שהוא טכני-פורמלי, אלא פגם מהותי היורד לשורשו של עניין. וכן ברור ומובן כי מכרז הנערך מתוך ידיעה מראש שייבחר משתתף מסוים - פגום הוא ופסול. יש בכך פגיעה בעקרון השוויון, ומשום חוסר תום לב וחוסר הגינות... מקורה של הבעיה בכך שבתחילה מועסק במשרה המתפנה... כממלא מקום, ורק לאחר זמן נערך מכרז כדין. העובד הארעי זכאי אף הוא להשתתף במכרז, וממילא נהנה הוא מעדיפות משמעותית על פני שאר המתמודדים"¹³.

בכל המכרזים מצוין כי "תקופת 6 החודשים הראשונים בתפקיד, יהוו תקופת ניסיון". מאחר שהזוכים כבר איישו את התפקיד, אין מעקב אחר עבודתם בפרק הזמן האמור. ראשת מינהל מ"א השיבה לשאלת הביקורת "האם יש משמעות לתקופת ניסיון המצוינת במכרז, עבור עובד עירייה שזכה במכרז לתפקיד אותו הוא כבר מאייש כממלא מקום": "לדעתי אין משמעות. במקרה כזה אם זהו עובד ארעי אזי התקופה אינה נצברת לקביעות ואז יש מעקב וקבלת חוות דעת, אם העובד קבוע לא בטוח שיש מעקב ומילוי חוות דעת."

11. מכרזים שונים

11.1 מעיון במסמכים שונים שצורפו למכרזים, עולה כי מכרזים יועדו לכאורה, לעובד מסוים, עוד טרם כינוסה של ועדת מכרזים.

¹² בג"ץ 703/87 קראון נגד נציב שירות המדינה.

¹³ מדוח מבקר המדינה 66. בנושא "נציבות שירות המדינה - מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", שפורסם בשנת 2016.

להלן דוגמאות:

- מנהל מחלקה במינהל כספים:
ב-14.11.11 נקלטה העובדת לעירייה לאחר שזכתה במכרז פומבי לתפקיד סגן מנהל מחלקה.
העובדת שובצה החל מ-15.4.1 בתפקיד "מ"מ מנהלת מחלקת...".
ב-16.1.19 זכתה העובדת במכרז פומבי לתפקיד מנהל מחלקה. זאת, לאחר שבמכרז התמודדו 11 מועמדים, אך רק העובדת עמדה בתנאי הסף והוזמנה לראיון בוועדת מכרזים. במכרז נרשם כי "המשרה מאוישת ע"י עובד עירייה". לאור טענות שהעלה ועד העובדים לגבי פרסום המכרז, החליטה ועדת מכרזים לקבל חוות דעת משפטית לגבי כשירות ההליך.
ב-16.2.2 כתבה ראשת מינהל מ"א ליועצת המשפטית בעירייה בין היתר: "לאור העובדה כי מינהל... הביע את שביעות רצונו ממקצועיותה של העובדת ולאור העובדה, כי במהלך תקופה זו רכשה העובדת תואר אקדמי כחוק, ביקש המינהל לצאת למכרז פומבי נוסף ברמת מנהל מחלקה."
עקב העיכוב בקבלת ההחלטה בוועדה ובמהלך ההמתנה לקבלת חוות הדעת שקבעה כי ההליך שבוצע תקין, שלחה מנהלת אגף, דואר אלקטרוני ממנו עולה כי העובדת "עשתה כל שביכולתה, והשקיעה זמן ומשאבים כספיים לסיום לימודיה בזמן קצר, כפי שנדרשה ע"י העירייה, אך המכרז תקוע."
מההתכתבויות עולה כי המכרז פורסם רק לאחר שהעובדת השלימה את לימודיה ועמדה בדרישות הסף של המכרז.
- שלושה מכרזים פנימיים למנהל מחלקה במינהל שילוב חברתי:
מנהלת המחלקה פרשה לגמלאות ב-14.7.30. מכרז פנימי ראשון נושא תאריך 15.6.29 - כ-11 חודשים לאחר סיום עבודתה של מנהלת המחלקה הקודמת. בשלושת המכרזים הנ"ל נרשם כי המשרה מאוישת בידי עובד עירייה.
ב-15.10.13 החליטה ועדת מכרזים לבטל את המכרז הקודם, אליו ניגשה מועמדת אחת. זאת, עקב טעות סופר שנפלה במכרז: "[המועמדת] ניגשה למכרז ושמונו דרוג מח"ר והיא בקבוצה של ההנדסאים. המועמדת אמרה שהיא לא דירוג מח"ר אז אני מבטלת ומגישה להנדסאים, טעות סופר." מנהלת אגף משאבי אנוש וזכאות במינהל שילוב חברתי מסרה כי המועמדת אישה את המשרה כממלאת מקום החל מ-14.8.1.
ב-15.12.20 דנו חברי ועדת מכרזים במכרז נוסף והחליטו לבחור את המועמדת היחידה, זו שהגישה מועמדות למכרז קודם. לפי פרוטוקול הוועדה, העובדת שנבחרה החליפה עובד אחר בתפקיד.
ב-16.2.7 דנו חברי ועדת מכרזים במכרז נוסף ובחרו לתפקיד את המועמדת היחידה - העובדת שנבחרה במכרז קודם.
כאמור, למועמדת אין תואר אקדמי אלא תואר הנדסאי.
בהשוואה בין נוסח המכרזים עולה כי נעשה שינוי בהשכלה הנדרשת וכתוצאה מכך, גם בתנאי ההעסקה בין היתר:

מכרז	תאריך המכרז	השכלה נדרשת	תנאי העסקה
1	29.06.15	"בעל תואר אקדמי המוכר ע"י המל"ג."	"העובד יועסק במתח דרגות 40-42 בדירוג מח"ר."
2	11.10.15	"בעל תואר אקדמי המוכר ע"י המל"ג או בעל תעודת הנדסאי/טכנאי."	"העובד יועסק במתח דרגות 40-42 בדירוג מח"ר או במתח דרגות 40-42 בדירוג ההנדסאים והטכנאים."
3	06.01.16	"בעל תואר אקדמי המוכר ע"י המל"ג. בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2014 הנדסאי או טכנאי מוסמך רשאי להתמודד במכרזים שבהם נקבעה דרישה להשכלה אקדמית כללית. יחד עם זאת יידרש מהמועמדים ההנדסאים/טכנאים מספר שנות ניסיון מעבר לנדרש מבעל תואר אקדמי..."	"העובד יועסק במתח דרגות 40-42 בדירוג המח"ר או במתח דרגות 10-12 בדירוג המינהלי."

לפי עדכון הנוהל העירוני מדצמבר 2015, בפרסום נוסח מכרז מתוקן יש לציין בכותרת המכרז "שם המכרז - תיקון/הארכה (לפי הרלוונטי)..." נמצא כי בנוסח מכרז 3 לא צוין כי מדובר בתיקון מכרז קודם.

11.2 במהלך השתתפותה של מבקרת העירייה בוועדת מכרזים (במעמד של משקיף) היו מקרים בהם אפשר היה להתרשם שאף שהמשרה לא דווחה במכרז כמאוישת, הנהלת המינהל הרלוונטי עשתה כל שביכולתה כדי לבחור בעובדת מסוימת שככל הנראה, סומנה מראש. זאת, לעיתים, למרות שחברי הוועדה סברו שכישורי מועמדת נוספת מתאימים למילוי התפקיד. להלן דוגמאות:

■ אחראי תחום במינהל איכות הסביבה:

- המכרז פורסם במארכס 2017 לאחר סיום תפקידה של עובדת שנבחרה לאיש את התפקיד במכרז שפורסם כשנה קודם לכן. מעיון בפרוטוקול ועדת מכרזים שדנה במכרז משנת 2016 עולה כי שתי מועמדות היו בעלות ניסיון וכישורים למלא את התפקיד, וראש מינהל איכות הסביבה המליץ לחברי הוועדה לבחור באחת המועמדות לתפקיד. סעיף 13ד. לנוהל העירוני קובע בין היתר:

"החלטה של ועדת מכרזים לקבלת עובדים תירשם ותוחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים; בציון שם המועמד או שמות המועמדים הנראים לוועדה ככשירים למשרה, לפי סדר עדיפותם, ובלבד שמספרם למשרה אחת לא יעלה על שלושה..."

מצאה ועדת מכרזים מספר מועמדים כשירים, יתמנה למשרה הפנויה המועמד הכשיר המועדף שקבעה הוועדה..."

ויתר המועמד הנבחר על המשרה או לא נמצא מתאים לה בתקופת הניסיון, רשאי ראש העירייה למנות למשרה מועמד כשיר הבא אחריו, לפי סדר העדיפויות שקבעה הוועדה, ובלבד שלא עברה שנה מיום החלטת הוועדה."

נמצא כי בניגוד לאמור בנוהל, לא בחרה הוועדה במועמדת כשירה שנייה. משכך, לא ניתן היה למנות את המועמדת השנייה לתפקיד והיה צורך בפרסום חוזר של המכרז.

תגובת ראש מינהל איכות הסביבה:

"באופן כללי בכל מכרז כ"א צריך להכשיר כשיר שני ושלישי מעבר למועמד שנבחר."

מאחר שהנחיות משרד הפנים השתנו (נוספה דרישת ניסיון ניהולי), לא עמדה המועמדת הכשירה שהתמודדה במכרז הראשון בתנאי הסף של המכרז שפורסם בשנת 2017.

למכרז משנת 2017 נגשו ארבע מועמדות: שתיים מהן עמדו בדרישות הסף (אחת מהן הסירה מועמדות) ושתיים שלא עמדו בדרישות הסף (אחת מהן היא המועמדת הכשירה שלא נבחרה במכרז שהתנהל בשנת 2016). חרף העובדה שהמועמדת שעמדה בדרישות הסף הייתה כשירה למשרה, הוועדה קיבלה את המלצת ראש המינהל ולא בחרה בה לתפקיד. התרשמות הביקורת הייתה שראש המינהל מעוניין לכאורה, לבחור לתפקיד את המועמדת הכשירה שלא נבחרה במכרז הראשון (משנת 2016), ומשזו לא עמדה בדרישות הסף של המכרז, הוחלט לבטל את המכרז.

תגובת ראש מינהל איכות הסביבה:

"התרשמות הביקורת מוטעית לחלוטין, לאור הניסיון עם [העובדת] הקודמת, הח"מ החליט לבצע בדיקות נוספות עם גורמים שונים לגבי המועמדת זאת מעבר לעמידה בתנאי המכרז ולאור זאת החליט הח"מ, כי המועמדת אינה מתאימה לתפקיד. במידה שהח"מ היה מכוון למועמדת מסוימת כפי שרומזת המבקרת, מדוע היא לא נבחרה כבר במכרז הראשון?"

מפרוטוקול ועדת מכרזים שהתכנסה ב-28.5.17 עולה כי נערך דיון (לפני הריאיון עם המועמדת היחידה) בנוגע לאי-עמידתה של המועמדת שלא התקבלה במכרז הקודם, בדרישות הסף של המכרז הנוכחי. במהלך הדיון הציע מנכ"ל העירייה לאפשר למועמדת שטרם רואיינה להתקבל לתקופת ניסיון, וסגנית יו"ר ועד העובדים הוסיפה: "אני מבינה את [ראש מינהל איכות הסביבה] אבל אין לו שום אפשרות לפסול אותה... במכרזים שומעים את המועמדת והוועדה מחליטה."

- ב-16.10.17 פורסם מכרז פנימי נוסף (נושא תאריך 18.9.17). בהשוואה בין מכרז זה למכרז הקודם שפורסם בשנת 2017 עולה כי תיאור התפקיד וכישורים נוספים נותרו ללא שינוי, אך דרישות הסף שונו כך שבין היתר, דרישת הסף במכרז קודם "בעל ניסיון של שנתיים לפחות בניהול צוות עובדים מקצועיים בכפיפות ישירה" הפכה במכרז השני שפורסם באותה שנה ליתרון בלבד.

כמו כן, תנאי ההעסקה שונו ממתח דרגות "11-13 בדירוג המינהלי או במתח דרגות 41-43 בדירוג המח"ר" ל"מתח דרגות 40-42 בדירוג המח"ר, לחילופין, העסקה בחוזה אישי בכפוף לאישור משרד הפנים". המשמעות היא שאף שלא היה שינוי בשם התפקיד, הוחלט על הפחתה במתח הדרגות מתקן של סגן מנהל אגף¹⁴ (דירוג 41-43) לתקן אחר (דירוג 40-42).

במכרז המאוחר נבחרה המועמדת הכשירה שלא נבחרה במכרז שפורסם בשנת 2016.

תגובת ראש מינהל איכות הסביבה:

"הקריטריונים שונו ע"מ להגדיל את אפשרות ההתמודדות למס' רב יותר של מועמדים."

- דיוני הוועדה בנוגע להתאמת המועמדת למכרז הראשון שפורסם בשנת 2017 נערכו בשני מועדים שונים. נמצא כי בניגוד לנוהל העירוני הקובע את בעלי התפקידים¹⁵ הרשאים להשתתף בדיוני הוועדה, בדיון השני נכח אחד משני סגני ראש העירייה המחזיקים בתיק מינהל איכות הסביבה אשר אינו נמנה על הרכב ועדת מכרזים, ושאחיו הוא יו"ר ועד העובדים בעירייה. להלן התייחסות היועצת המשפטית לעירייה: "המניעות של חבר המועצה ... מלשבת בוועדה לבחינת עובדים במינהל איכ"ס נובעת הן מהעובדה שאחיו יו"ר ועד העובדים, הן מהמידע שקיבלנו לפיו חלק מקרוביו... מועסקים במינהל זה, ועל אחת כמה וכמה ללא מינוי מאת רה"ע כמתחייב מתקנה 22 לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) וללא פרסום דבר המינוי על לוח המודעות בעירייה... לאור המידע שהתקבל אצלנו, כבר פניתי [לסגן ראש העירייה] ואני פועלת מולו למילוי שאלון חדש וכיו"ב לקביעת הסדר הימנעות מניגוד עניינים, ולבחינת עצם האפשרות כי יחזיק בתיק איכ"ס בשעה שלפי המידע שהתקבל אצלנו קרוביו מועסקים במינהל זה."
- מעיון בפרוטוקולים של שני הדיונים האמורים, נמצא כי בדיון השני השתתף ממלא מקום ראש העירייה המשמש כממלא מקום יו"ר הוועדה, אף שלא נכח בדיון הקודם. לדעת הביקורת, קיימת חשיבות לכך שחבר ועדה המצביע בבחירת מועמד מתאים יהיה נוכח בכל הדיונים ולא בחלקם. זאת ועוד, מאחר שהמועמדת זומנה לראיון רק בדיון הראשון, לחבר הוועדה לא הייתה הזדמנות להתרשם מהמועמדת.

¹⁴ לפי קובץ התפקידים שפרסם משרד הפנים, בתפקיד "סגן מנהל אגף" (עודכן ב-12.7.17) נדרש ניסיון ניהולי: "שנתיים ניסיון בניהול צוות עובדים מקצועיים בכפיפות ישירה."

¹⁵ חברי הוועדה: ראש העירייה, ממלא מקום ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, ראשת מינהל מ"א/מנהל אגף משאבי אנוש, מנהל אגף משאבי אנוש ואמרכלות במינהל חינוך ונציג ציבור. משתתפים ללא זכות הצבעה: יו"ר ועד עובדים או נציגו, ראש מינהל הנוגע בדבר או נציגו. כמו כן, ועדת מכרזים "דשאית להזמין לישיבותיה ממונה ישיר/עקיף בתור בוחר-יועץ בלי זכות החלטה, או אדם אחר אשר לדעתה הוא מומחה בעבודה שיש לבצע במשרה הנדונה, או שניהם."

תגובת ממלא מקום יו"ר ועדת מכרזים:

"לא הייתי מעורב בתהליך ההחלטה ולא השתתפתי בהצבעה."

■ **סגן מנהל מחלקה במינהל כספים:**

במכרז התמודדו שתי עובדות מינהל כספים.

התפקיד שפורסם במכרז אמנם לא היה מאויש, אך מהדיון שערכה ועדת מכרזים ב-10.7.16 נראה היה לכאורה, כי נציגות המינהל שהשתתפו בדיון ייעדו מראש את התפקיד לאחת משתי המועמדות. לאחר שחברי הוועדה החליטו לבחור לתפקיד את המועמדת השנייה, הציעו נציגות מינהל כספים לבחון מחדש את המכרז. ההצעה לא התקבלה והוועדה קבעה כי המועמדת בה בחרו תאייש את התפקיד.

תגובת סגנית הגזברית להכנסות:

"לא זכור לנו כי לאור עמדת הוועדה הציעו נציגות מינהל כספים לבחון מחדש את המכרז".

בניגוד לטענת הביקורת, לא ייעדנו מראש את התפקיד לאחת משתי המועמדות ונציגות המינהל אף לא שוחחו עם העובדות על המכרז טרם כינוס והחלטת הוועדה. אחת המועמדות הייתה מועדפת עלינו לאור הכרותינו רבת השנים את הרקע המקצועי של העובדת אשר מתאים לתפקיד הנדרש. מועמדת זו הכירה את תחום... לעומק והיה לה ידע עדכני וממשי בתחום וזאת מעבר להיותה עובדת טובה, מקצועית, ושירותית. לעומת זאת המועמדת השנייה לא הכירה את ההתפתחות רבת השנים בתחום... ועובדה היא כי לקח לה חודשים מיום זכייתה בתפקיד ללמוד ולהיכנס לעובי הקורה של התחום. לטעמנו, המועמדת אשר הומלצה על ידינו הייתה ראויה ביותר וזאת כאמור משיקולים מקצועיים.

גם היום אנו עדיין סבורים שהמועמדת שלא נבחרה, הינה מתאימה לתפקיד ס. מנהל מחלקת... העובדת מקצועית, ושירותית, כפי שצוין לעיל. **עם זאת, הוועדה בחרה על סמך ההתרשמות בוועדת המכרזים מועמדת אחרת, ונציגות המינהל קיבלה את המלצת הוועדה ופעלה לשלב המועמדת שנבחרה בתפקידה החדש.** [ההדגשה במקור]

תגובת סגנית יו"ר ועד העובדים:

"התיאור המובא בטיוטה על ידי המבקרת הנו מדויק ואכן נציגי המינהל העדיפו בבירור את המועמדת שלא נבחרה על ידי הוועדה. הניסיון להטיל דופי במועמדת שנבחרה יצר תרעומת בקרב חברי הוועדה (במיוחד במנכ"ל העירייה דאז שהביע כעס רב על אופן ההתנהלות)."

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש:

"**לא ברור מה הפגם** ראש מינהל/מנהל אגף רשאי וחייב לבחור את מי שהוא חושב שהכי מתאים לתפקיד בעיניו. כמי שחי את המתרחש ביחידתו, לעיתים התאמה יכולה להיות גם ברמה של התאמה חברתית, ולא רק בנתונים או בשנות הניסיון היבשים'. יכול ורצוי שיהיה דו שיח פורה ומפרה בין חברי הוועדה שהם הגורם

המחליט לבין מנהלי היחידה שהם הגורם שמחר בבוקר צריכים להתחיל ולעבוד ביחד עם העובד שנבחר... בניהול מכרז לסגן מנהל מחלקת... המכרז פורסם כמכרז פנימי, עמדת המינהל הייתה לבחור במועמד א' ואילו עמדת הוועדה הייתה לבחור במועמד ב' וכך אכן קרה כך ששוב עמדת ועדת המכרזים היא הקובעת בשיח ובשיתוף הגורם המקצועי כפי שקרה במכרז זה ובמכרזים אחרים." [ההדגשה במקור]

הביקורת מפנה להערת מבקר המדינה בדוח ביקורת בנושא "מינויים בתאגידים עירוניים"¹⁶:

"בדיוני ועדות הבחינה השתתפו בעלי תפקידים [בחברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ] שלא היו חברי ועדת הבחינה ואף לא יועצים-בוחנים כהגדרתם בתקנות. נמצא כי אמנם בעלי תפקידים אלה (להלן - משתתפים חיצוניים) לא השתתפו בהצבעה, אך הם השתתפו בשלב קבלת ההחלטות לבחירת המועמד והביעו את דעתם בדבר המועמד המתאים."

השתתפות בעלי התפקידים שצוינו בוועדת הבחינה לשם מתן חוות דעת לוועדה איננה בגדר מומחיות מקצועית מיוחדת בתחום מסוים כעולה מהתקנות והפסיקה¹⁷. אם סברה החברה כי המנכ"ל מכיר טוב מאחרים את דרישות התפקיד, היה עליה למנותו לחבר בוועדה."

"השתתפותם ומעורבותם של משתתפים חיצוניים בשלב קבלת ההחלטות וגילוי העדפתו של משתתף חיצוני, המשמש כיועץ-בוחר בוועדה, אינה עולה בקנה אחד עם האמור בתקנות המכרזים לפיהן לבוחן אין זכות דעה בשלב ההחלטה, אף שלא השתתפו בפועל בהצבעה."

11.3 העסקה בחוזה מיוחד

אוגדן תנאי שירות קובע¹⁸ את התנאים להעסקה על-פי חוזה מיוחד:

"פורסם מכרז פומבי והתקיים אחד מאלה רשאי ראש העירייה להעסיק אדם באותה משרה על פי חוזה מיוחד לתקופה שלא תעלה על שנה אחת:"

(1) לא הוגשה בקשה למשרה עד היום האחרון שנקבע להגשת הבקשות.

(2) הוצעה מועמדות יחידה למשרה והכישורים של המועמד אינם עונים על דרישות המשרה....

(4) ועדת הבחינה לא מצאה מועמד כשיר למשרה.

(5) אף אחד מהמועמדים שוועדת הבחינה מצאה אותם כשירים למשרה, לא מונה למשרה משום שוויתר עליה." [ההדגשה אינה במקור]

עוד קובע האוגדן¹⁹, כי אם "לא נתמנה למשרה [במכרז] מועמד כשיר, מותר להעסיק עובד על פי חוזה מיוחד באותה משרה ובתנאי שיעמד בפני ועדת בחינה תוך שישה חודשים מיום קבלתו לעבודה." [ההדגשה אינה במקור]

¹⁶ פורסם בדוח על הביקורת בשלטון המקומי 2016.

¹⁷ תע"א (חיפה) 4085-07, ד"ר סלאח אלדין ותד נגד עיריית באקה אל רביה-גית.

¹⁸ פרק 2 סעיף 2.2 פרק שני, סעיף 34.

¹⁹ פרק 2 סעיף 2.2 פרק ראשון, סעיף 30(ד).

אף הנוהל העירוני מתייחס לנושא וקובע בין היתר, כי אם "לא נמצא מועמד מתאים למשרה עפ"י המכרז, רשאי ראש העירייה לאיים המשרה לתקופה שלא תעלה על שנה עפ"י חוזה מיוחד, ובתנאי שיתקיים הליך מכרז לתפקיד זה תוך 6 חודשים מיום קבלתו לעבודה."

נוסף על כך, בגוף המכרז שיפורסם יצוין כי במשרה מועסק עובד בחוזה מיוחד.

בשנת 2010 ערך מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "מכרזים לאיוש משרות פנויות" בעיריית ראשון לציון (להלן - **דוח מבקר המדינה 2010**). אחד מממצאי דוח מבקר המדינה 2010 היה כי "69 (יותר מ-50%) מ-123 המשרות שפורסמו מכרזים לאיושן [בשנת 2009] כבר היו מאוישות על פי חוזה מיוחד קודם לפרסום המכרז." מבקר המדינה העיר לעירייה "כי עליה לאתר ללא דיחוי את כל המשרות המאוישות בחוזה מיוחד ולבחון את הצורך בפרסום מכרז לאיושן." בדוח המעקב שערכה מבקרת העירייה²⁰ דווח כי "בישיבה שנערכה ב-6.3.13 בלשכת מנכ"ל העירייה מסרה ראשת מינהל מ"א כי נכון למאוס 2012 נותר עובד אחד שנקלט ללא מכרז."

נמצא כי רק ב-25.12.16, כשש שנים לאחר פרסום דוח מבקר המדינה 2010, אושר לפרסום מכרז פומבי לתפקיד האמור. במכרז לא צוין שהתפקיד מאויש בידי עובד ממלא מקום או בידי עובד המועסק בחוזה מיוחד. לוועדת מכרזים הגיעו שני מועמדים: מועמדת חיצונית ועובד העירייה שהועסק בחוזה מיוחד, נכון למאוס 2012.

בפרוטוקול ועדת מכרזים שהתכנסה ב-9.3.17 נרשמו דבריה של ראשת מינהל מ"א: "...בזמנו היה דוח ביקורת מ-2010 על מי לא עבר מכרזים ואחד מהם עלה [עובד העירייה] המועמד. [עובד העירייה] הוגדר... כמו מנהל מחלקה ומה שקרה זה שהוצאנו מכרז פנימי והמרה ל-8 שנות ניסיון [במקום תואר אקדמי]. במשרד הפנים אמרו לי שמי שבדוח ביקורת במצב שלא כדן, התיקון יכול להיעשות רק במכרז פומבי - במכרז פומבי אין המרה. נפגשנו איתו כמה פעמים והייתה פגישה עם [ראש העירייה] - הוסבר לרדת רמה ללא פגיעה בתנאים ובמשך הזמן או שיצבור ניסיון או תואר."

לאחר שחברי הוועדה ערכו דיון בנוגע לשני המועמדים שהופיעו בפניהם, נבחר עובד העירייה לתפקיד.

ראשת מינהל מ"א עדכנה ב-10.8.17 כי למיטב ידיעתה, אין עובדים נוספים המועסקים בחוזה מיוחד.

12. פרסום מכרז פנימי

- 12.1 מכרזים פנימיים מפורסמים בפורטל הפנימי של העירייה.
- 12.2 הנוהל העירוני קובע את אופן פרסומו של מכרז פנימי: "אמרכל המינהל וראש המינהל/אגף/יחידה שהמשרה המיועדת לתחומו יפרסם את המכרז גם בלוחות

²⁰ פורסם בדוח השנתי לשנת 2012 (מספר 33).

המודעות של כל מסגרות המינהל/האגף/היחידה, ביחידות הסמך ובמוסדות הכפופים לו, עפ"י הנחיות מינהל כ"א ואמרכלות."

12.3 בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת ב-23.8.17 במשרדי שלושה מינהלים שבאותה עת פורסמו מכרזים פנימיים בתחום עיסוקם, נמצא כי בלוחות המודעות לא פורסם המכרז:

מינהל	מיקום לוחות המודעות
איכות הסביבה	הנהלה, מרחב מזרח, גינון, יחידת הרכב, צפ"מ
שפ"ע	הנהלה ואמרכלות, אגפים שונים
חינוך	הנהלה, אמרכלות, פרט, אגפי החינוך

מהבדיקות עולה כי המכרזים לא פורסמו על לוחות המודעות, ומשכך, לא הובאו באופן זה לידיעת כלל העובדים, לרבות אלה שאין להם גישה לפורטל העירוני בו מפורסמים כל המכרזים.

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש:

"נחدد את נוהלי העבודה לפיהם כל אמרכל אמור לפרסם על לוח המודעות את המכרזים הפנימיים והפומביים המתפרסמים. על האמרכלים להעביר לידיעת עובדי השטח שאין להם גישה לפורטל/לוח המודעות את המידע לגבי המכרזים."

13. ועדת מכרזים

13.1 התקנות והנוהל העירוני קובעים כי הרכב ועדת מכרזים לא יהיה זוגי ולא יפחת משלושה נציגים.

נמצאו דיונים בהם הרכב ועדת המכרזים היה זוגי.

13.2 סעיף 22 לתקנות קובע:

"(א) ראש העירייה יקבע רשימה של שמות הנציגים לוועדת בחינה.

(ב) הרשימה תכלול את נציגי העירייה ונציגי הציבור המקומי או נציגי מוסדות אחרים שימונו על ידי ראש העירייה, ותפורסם על לוח המודעות של משרדי העירייה.

(ג) ראש העירייה ימנה ועדת בחינה מבין הנציגים המנויים ברשימה."

נמצא כי רשימת הנציגים בוועדת בחינה אינה מפורסמת על לוחות המודעות שבמינהל מ"א.

13.3 לפי הנוהל העירוני, להחלטת הוועדה "יצורף פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים, ונימוקיה המפורטים המבססים את החלטתה".

בדוח מבקר המדינה 2010 צוין כי "בפרוטוקולים משיבות ועדת בחינה בעירייה לא צוין מה היו נימוקי החלטותיה, ומכל מקום לא ניתן ללמוד מהם מדוע נבחר המועמד הזוכה... משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי בהיעדר הנמקה להחלטות הוועדה לא ניתן לפקח על החלטותיה ולבקרן, לא ניתן לדעת אם שיקולי הוועדה היו ענייניים ואם אכן נבחר המועמד בעל הכישורים הטובים ביותר".

בדוח המעקב שערכה מבקרת העירייה נכתב כי אף בחלק מהפרוטוקולים של ועדת הבחינה בשנת 2011 לא צוינו נימוקי החלטות הוועדה לבחירת המועמד

הזוכה. המלצת המבקרת הייתה כי "יש להקפיד לציין בפרוטוקולים את נימוקי הוועדה לבחירת המועמד הזוכה." בישיבת הצוות לתיקון ליקויים שנערכה ב-6.3.13 בלשכת מנכ"ל העירייה דאז הוחלט כי "על היועץ המשפטי שרושם את הפרוטוקול לציין סיבת הבחירה." הביקורת מעירה כי נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת, הפרוטוקול נערך בידי מנהל תחום מיון וגיוס עובדים באגף כוח אדם.

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש :

"בעבר בוועדת מכרזים השתתף יועץ משפטי אשר סיכם את הפרוטוקולים של הישיבות מאוחר יותר ההנהלה החליטה כי אין צורך ביינוץ משפטי אשר ישתתף באורך קבע בוועדות המכרזים ולכן אין צורך בגורם משפטי שיכתוב את הפרוטוקול לכן אלו נרשמים ע"י עובדי יחידת גיוס עובדים."

בית המשפט²¹ קבע בין היתר, בנוגע לחשיבות עריכת פרוטוקול לדיונים בוועדות קבלה, ובמיוחד במכרז פנימי, כי "במכרז פנימי לאיוש מישרה אין אפשרות ליישם בקפדנות את הכללים הקובעים בסוגיה של משוא פנים. על רקע דברים אלה לא נותר לנו... אלא להגביר את הפיקוח והבקרה על התנהלותה של הוועדה... חובה היא המוטלת על הוועדה לנהל פרוטוקול שישקף, למצער, את עיקרי הדברים שהיו בדיוני הוועדה ואת נימוקי הוועדה להחלטתה. פרוטוקול זה - בכפיפות לחריגים המקובלים כגון פגיעה בצנעת הפרט, גילוי סוד מסחרי וכיו"ב - יהיה פתוח לעיונם של כל המועמדים כולם. כך ניתן יהא להבטיח, למצער לכאורה, כי הוועדה פעלה כשורה וכי קיים עקרון שוויון ההזדמנויות... משלא נרשם פרוטוקול לא עומדת לוועדה החזקה של תקינות מעשי המינהל... בהיעדרו של פרוטוקול אמתי, שבו 'צילום' מלא של הדיונים והשיקולים... יש לראות את החלטתה של הוועדה כהחלטה סתומה שאינה יכולה לעמוד לביקורת ומכיוון שכך דינה להתבטל."

להלן דוגמאות לראיונות מהם עולה כי חברי הוועדה לא הפנו למועמד שאייש כבר את המשרה שאלות שיבחנו את התאמתו לתפקיד, שהרי לכאורה, התאמתו כבר ידועה:

- פרוטוקול דיון שנערך ב-12.10.15 - מנהל לשכה, שתי משרות:
 - ראיון מועמד אחד:
"ממלא מקום יו"ר ועדה]: שלום, מה שלומך?
[מועמד]: תודה רבה."
 - לפי מערכת השכר, העובד אייש את התפקיד מ-1.4.15.
 - ראיון מועמדת שנייה:
"ממלא מקום יו"ר ועדה]: שלום, מה שלומך?
[מועמדת]: בסדר גמור, תודה."
 - לפי מערכת השכר, העובדת איישה את התפקיד מ-5.5.15.
- במכרז נרשם שהתפקידים מאוישים בעובדי עירייה.

²¹ בג"ץ 3751/03 - יוסי אילן נגד עיריית תל אביב-יפו ואחרים.

- פרוטוקול דיון שנערך ב-2.11.16 - מנהל תחום במינהל חינוך :
 " [חבר ועדה] - [המועמד] מתמודדת לתפקיד... העובדת פרשה. היא הגיעה עם ללא [הטעות במקור] ניסיון של בקרית אבל היא הנדסית, היא נכנסה יפה מאוד לתפקיד, היא ראוייה.
 [מנהל אגף] - אני יכול לחזק את מה שאתה אומר.
 בהצלחה."
 לפי מערכת השכר, העובדת איישה את התפקיד מ-1.1.15.
 במכרז נרשם כי המשרה מאוישת בידי עובד עירייה.

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש :

"חלק מחברי הוועדה אכן מכירים את המועמדים באופן אישי ומודעים להתאמתם לתפקיד - איני מוצא בכך כל פסול בטח במכרזים פנימיים בהם יש מתמודד אחד."

- 13.5 להלן פרוטוקול דיון של ועדת מכרזים בו לא נשאל המועמד שאלות הקשורות לתפקיד וכן לא פורטו נימוקי הוועדה לאחר הראיון עימו :
 פרוטוקול דיון שנערך ב-24.11.16 - סגן מנהל אגף במינהל שפ"ע :
 " [ממלא מקום יו"ר ועדה] - נהנה בעבודה?
 [מועמד] - כן, מרוצה מאוד.
 החלטה - נבחר."

במכרז לא נרשם שהתפקיד מאויש והעובד שזכה במכרז לא אייש את התפקיד קודם לכן, אלא הועסק החל מ-1.1.09 כמנהל באותו אגף.

- 13.6 להלן דוגמה לבחירת מועמד במכרז שפורסם ב-28.4.14, בניגוד לכאורה, להעדפת חברי הוועדה וללא הסבר לשינוי בבחירתם :

- אחד הכישורים שנדרשו במכרז לתפקיד מנהל באגף נוער וצעירים הוא כי המועמד יהיה "בעל היתר הדרכה מטעם מינהל חברה ונוער במשה"ח או לחילופין בעל השכלה אקדמית או בעל תעודת בגרות שהינו סטודנט לתואר ראשון, המתחייב להשלים תואר אקדמי תוך 3 שנים מיום הזכייה במכרז".
 מעיון במכרזים אחרים שפרסמה העירייה החל משנת 2010 ועד אוגוסט 2018, לתפקיד דומה, עולה כי השכלה אקדמאית הייתה תנאי סף, והיתר הדרכה הוא תוספת בלבד ולא חלופה. זאת, בניגוד לנוסח הדרישה במכרז האמור.
 זאת ועוד, חוות דעת משפטית המליצה על "ניסיון של שנתיים לפחות בהדרכה וריכוז קבוצות במסגרת החינוך הבלתי פורמלי, הדרכה ישירה של בני נוער, ריכוז, ארגון והפעלת פרויקטים חינוכיים". בפועל, הדרישה במכרז הייתה כללית מאד : "ניסיון של 3 שנים לפחות בעבודה עם בני נוער".
- המכרז התייחס לגיוס שני תקנים. תשעה מועמדים הופיעו בפני ועדת מכרזים. להלן דירוג חברי הוועדה את המועמדים המובילים, לפי פרוטוקול ועדת מכרזים מ-22.6.14 :

עדיפות 3	עדיפות 2	עדיפות 1	חבר ועדה
ר'	ב'	ט'	ממלא מקום יו"ר הוועדה
ג'			חברת ועדה
			חבר ועדה
א'			חבר ועדה
			חבר ועדה

בסופו של דבר, החליטו חברי הוועדה לבחור את המועמדת שכל חברי הוועדה דירגו בעדיפות 1 ואת המועמד א'. זאת, אף שכאמור, לפי הדירוג, סברו כל חברי הוועדה, למעט אחד, כי המועמד אינו מתאים לתפקיד.

לפי הפרוטוקול, ראשת מינהל קהילה מסרה: "א' יש לו היתר הדרכה ממשד החינוך הוא לא יודע לנהל אני אמורה ללוות אותו ומול מי שיודע לעבוד עם נוער זה הכי חשוב... [עיר סמוכה] ואין סיבה שלא יקבל תפקיד רכז. לא הייתי סומכת עליו בניהול תקציבי..."

בפרוטוקול לא צוינו עיקרי הדיון שבעקבותיו החליטו חברי הוועדה לשנות את בחירתם.

נמצא כי א' הועסק באמצעות החברה העירונית בתקופה 29.12.14-30.3.14, כממלא מקום מדריך באגף נוער וצעירים.

- כאמור, לפי דרישות המכרז, על המועמד להיות בעל היתר הדרכה מטעם מינהל חברה ונוער במשרד החינוך. נמצא כי המסמכים שהגיש א' למכרז אינם כוללים תיעוד לעמידה בדרישה זו, למעט מסמך מ-30.3.14 שכתב מנהל אגף חברתי קהילתי תלמידים ונוער במשרד החינוך, המאשר כי המועמד זכאי לקבלת היתר הדרכה. ממשד החינוך נמסר לביקורת היתר הדרכה מספר 5274 הנושא תאריך 18.1.16.

14. קובץ "ניתוח עיסוקים"

14.1 בדוח מבקר המדינה 2010 נכתב:

"קביעת דרישות ההשכלה במכרזים"

בעת הביקורת לא היה לעירייה קובץ 'ניתוח עיסוקים' עם הגדרת כל המשרות בעירייה, תיאורי התפקידים וציון תנאי ההעסקה לרבות מתח דרגות. בנסיבות אלו נקבעים תנאי המכרז ודרישות התפקיד במכרזים שמפרסמת העירייה על בסיס הדרישות והתנאים שגיבש המינהל הרלוונטי (היחידה הארגונית שאליה משתייכת המשרה שבה עוסק המכרז), וראש העירייה והסמנכ"ל למינהל בדקו ואישרו.

בהיעדר קובץ ניתוח עיסוקים שאמור להיות בסיס לדרישות הנקבעות בכל מכרז, עלול להתעורר חשש להתאמת דרישות הסף לכישוריו של מועמד מסוים, כדי לסייע בעקיפין לבחירתו לתפקיד.

....

העירייה מסרה בתשובתה כי התקשרה עם גורם מקצועי לצורך הכנת קובץ ניתוח עיסוקים רחב ומקיף שעתיד לשמש בסיס לקביעת דרישות סף ותנאי סף במכרזים שתפרסם. [ההדגשות במקור]

14.2 ראשת מינהל מ"א מסרה כי "הקובץ של משרד הפנים [ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים] מכיל מידע חלקי. תפקידים ייחודיים כמו רפרנט, אמרכל וכדומה אינו נמצא בקובץ משרד הפנים ולכן כדאי שיהיה קובץ ניתוחי עיסוקים לכל המשרות הייחודיות כדי שגם בהן תהיה אחידות כלשהי."

14.3 להלן תשובתו של סמנכ"ל תפעול שהיה בשנת 2010 סמנכ"ל כוח אדם, לבקשת הביקורת לקבל את קובץ "ניתוח עיסוקים" שהכין גורם מקצועי עבור העירייה: "עשינו רה ארגון עם א"ק [יועץ ארגוני חיצוני], נעשתה עבודה מאד רצינית כולל ראיונות אישיים עם כולם. נותחו כל התפקידים במספר מינהלים כולל תנאים וכישורים נדרשים לכל תפקיד כולל תיאור תפקיד, תהליך עבודה וכו'. לצערי הוחלט להפסיק ההתקשרות. נלקחו יועצים אחרים למשל לחינוך, כל החומר אצלם. טיפלנו בגזברות, הנדסה וכו'."

ראשת מינהל מ"א הוסיפה: "יש תיאורי תפקיד אך אין דרישות משרה במסמכים של א"ק. ברה-ארגון שעשיתי עם תי' [יועץ ארגוני חיצוני], הוספתי דרישות משרה לכל תפקיד. לא ראיתי זאת בחומר של א"ק, אך נבדוק שוב בחוברות."

מנהל אגף משאבי אנוש השיב על שאלת הביקורת האם יש קובץ עיסוקים חלקי: "לא ידוע לי על מה מדובר."

תגובת מנהל אגף משאבי אנוש:

"לא ברור מאיפה החובה להכין קובץ ניתוח עיסוקים עירוני. אנחנו עובדים לפי קובץ ניתוח עיסוקים של משרד הפנים ולפי חוזר מנכ"ל מספר 1/2014 'קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי המחייב אותנו.

להבנתי נכון להיום בשנת 2017 לאור הסדרת הנושא ועדכון שוטף של משרד הפנים את קובץ העיסוקים בתפקידים חדשים ובמשרות חדשות אין צורך ואין כוונה לבנות קובץ עיסוקים עירוני שיכול להיות שונה מקובץ העיסוקים של משרד הפנים."

יש להדגיש, כי כפי שצינו סמנכ"ל תפעול וראשת מינהל מ"א, קובץ העיסוקים של משרד הפנים הוא חלקי ואינו כולל את כלל המשרות, לרבות כאלו הייחודיות לעירייה. משכך, ראוי שיהיה קובץ עיסוקים לשמירת אחידות בדרישות הכישורים הנדרשים לכל משרה. זאת ועוד, קביעת הגדרות אחידות לכל משרה עשויה לזרז את הליך היציאה למכרזים במשרות שהתפנו באופן קבע, ובכך להימנע מאיוש משרות בממלאי מקום מסיבה אותה מסר מנהל האגף בתגובתו: "על המינהלים להכין את מפרט המכרז הייחודי בהיבט המקצועי של המכרז ולעיתים עיכוב של הכנת המכרז ע"י הממונים לא מאפשר לנו לפעול ע"פ הלי"ז הנדרש."

15. הליך אישור משרות חדשות

15.1 לפי נוהל עירוני (מספר 34.0501) בנושא "אישור הקצאת תקן כוח אדם שנתי לאגפי העירייה" (להלן - **נוהל אישור תקן**), "על-מנת למנוע חריגה מסעיף שכר, יש לקבוע בתחילתה של כל שנת תקציב תקני כוח-אדם, כולל הקצאה למשימות חולפות, ארעיות ועונתיות."

מטרת הנוהל לקבוע תהליך שנתי מובנה לאישור הקצאת תקני משרות במסגרת הדיונים על תקציב העירייה שיאושר עבור שנה עוקבת. כלומר, לפי הנוהל, שינוי בתקני משרות מאושר אחת לשנה.

להלן הליך קביעת תקציב תקני כוח-אדם לפי הנוהל:

- בחודש יולי, יקבלו ראשי המינהלים מהממונה על התקנים במינהל מ"א, הצעה לתקנים לשנת התקציב הקרובה.
- עד סוף חודש אוגוסט, ראש המינהל וחבר מועצה מחזיק התיק יבחנו את ההצעה ויעבירו לראש מינהל מ"א התייחסות מפורטת. הממונה על התקנים במינהל מ"א ירכז את החומר ויוסיף את חוות דעתו.
- במהלך חודש אוגוסט, יערכו דיונים במטרה לגבש הצעה לתקן כוח אדם מוסכם. בדיונים ישתתפו ראש המינהל ומחזיק התיק, נציג הגזברות, הממונה על התקנים וראש מינהל מ"א.
- עד סוף חודש ספטמבר, יקבל המנכ"ל מראש מינהל מ"א הצעה לאישור תקנים לשנה הקרובה.
- במהלך חודש אוקטובר, יערוך המנכ"ל דיונים על התקציב של כל מינהל.
- בתחילת חודש נובמבר, תועבר לראש העירייה ההצעה המקובלת על המנכ"ל, לדיון סופי ולאישור במסגרת תקציב העירייה.

מנהל אגף משאבי אנוש מסר שבעקבות הממצא עודכן הנוהל העירוני אף בנוגע לעדכון תקציב בחודש ספטמבר.

15.2 בעקבות פניית הביקורת לקבל הסבר בנוגע לפרסום משרות חדשות בשנת 2017 מסרה ראשת מינהל מ"א: "יש להבחין בין משרות ייעודיות למשרות מוניציפאליות רגילות. לגבי משרות ייעודיות, התקנון הוא בהתאם לפניות גורמים ממשלתיים המאשרים התקנים והמימון בגינם. לגבי משרות מוניציפאליות רגילות - בדרך כלל נעשה ריכוז צורכי כ"א חדשים לקראת ספטמבר ודצמבר, אלו המועדים בהם מתעדכן תקציב ותקינה בהתאם במועצה. הצרכים נבדקים מול המנהלים השונים כשבסופו של תהליך מתקיים דיון ראש העיר והוא המחליט אלו תקנים יתווספו. לפעמים מתבצע רה-ארגון שמתווה ראש העיר ואז הוא מנחה אותנו אילו תקנים יתווספו."

חשב אגף משאבי אנוש השיב לשאלת הביקורת "מה לגבי משרות מוניציפאליות רגילות המתווספות במהלך השנה ולא נכללו בתקנון של תחילת שנה?":
"במהלך השנה בתקופות בין לבין - קיימת גמישות וצורך לעדכונים ושינויים הנדרשים לצורכי המערכת והמתבצעים באופן הבא:

ניוד עובדים והגדרת תפקידים - מתבצע באמצעות מכתב שיבוץ המאושר בידי ראש מינהל כוח אדם ואמרכלות, מקור התקן הינו מסה"כ התקנים המאושרים, וניודם בין מסגרות העירייה עפ"י הצורך והעניין.

מכרזים פנימיים - תוצאת מכרז מהווה אסמכתא עדכון תפקיד, העדכון בהתאם. **משרה חדשה ייעודית שאינה מתוקצבת** - ומקורה במימון משרד ממשלתי או גוף ציבורי, נדרשת להמצאת מקור מימון ע"י המינהלים והסדרת מעקב ובקרה מול מינהל הכספים.

משרה חדשה מוניציפאלית שאינה מתוקצבת - נדרשת להנחיה ראה"ע/מנכ"ל. תצורף לטופס איוש המשרה להמשך הליך חתימות ואישורים... [ההדגשות במקור]

15.3 הביקורת בדקה אישור הוספת תקנים במדגם שכלל שלושה מכרזים שפורסמו בשנת 2017 לאיוש משרות מוניציפאליות חדשות. בנוגע לאחת המשרות (סגן מנהל אגף במינהל איכות הסביבה²²) מסר חשב מינהל מ"א: "...אישור מועצה 2018 - לא נכללה... - לא הועברה בקשה לתקן בהגדרה זו לשנת 2018, מבדיקת הרישומים לא קיימת משרה פעילה כזו."

לשאלת הביקורת "האם היית מעורבת בהליך קבלת החלטות ובצורך במשרות החדשות הנ"ל ובתקציב הנדרש, לפני קבלת החלטה לפרסמן?" השיבה גזברית העירייה: "לא הייתי מעורבת בהליך קבלת החלטות ובצורך במשרות חדשות ובתקציב הנדרש. אציין כי המינהל הכספי הוא תחנה בהליך איוש משרה, מנהל אגף תקציבים וסגנית הגזברית חותמים על טופס איוש המשרה. יחד עם זאת, כאשר מועבר טופס כזה לאישור, הממונה על התקנה מציין כי קיים תקן לטובת המשרה האמורה. כיום בתהליך לא ברור האם התקן הוא באותו מתח דרגות נדרש, קרי האם התקן שהוצע הוא נמוך יותר ממנהל אגף (סביר להניח שזה המצב) כך שיתכן וקיים פער בתקצוב עבור איוש משרת מנהל אגף. בנוסף לא ברור אם נלקחות בחשבון ההשלכות הנוספות של הקמת אגף כגון צוות לשכה, עוזר וכד'."

לשאלת הביקורת "האם יש הליך מובנה של קבלת החלטות להוספת תקנים חדשים במהלך שנה (שלא נכללו בתקן המאושר לאותה שנה ולפני העדכון בספטמבר)?" השיבה גזברית העירייה: "לא מכירה הליך קבלת החלטות מובנה לתוספת משרות במהלך שנה בראשון לציון, הגם שבמהלך שנת כספים עשויות להגיע הרשאות של משרד הממשלה לתוספת משרות ייעודיות. בכל מקרה של תוספת הן ייעודית והן עירונית נדרש אישור ועדת כספים ומועצה, וכמובן גיבוי תקציבי מאושר כאשר מדובר בתוספת משרה עירונית."

סגנית גזברית העירייה - ממונה על ההוצאות מסרה כי "...ככלל כפי שכתבה [גזברית העירייה] בעבר, האיוש מגיע אלינו לאישור לאחר בדיקת [חשב מינהל מ"א] שממונה על התקנה המאשר כי קיים תקן."

²² המכרז בוטל לאחר שהמועמד היחיד הסיר את מועמדותו.

ראשת מינהל מ"א מסרה כי "במידה שנוצר צורך לאיוש משרה שלא תוקננה, ראש מינהל משאבי אנוש ורכש בודק כי יש עמידה בתקינה המתוקצבת ולכן יעדכן המשורה בכפוף לתקציב בספטמבר ובינואר."

16. עדכון מערכת ניהול כוח אדם

מעיון בנתונים שהוזנו למערכת השכר עולה כי בחלק מהמקרים לא עודכנה המערכת בשינויים שחלו בתפקידי העובדים (עדכון תפקיד עקב זכייה במכרז, עדכון מילוי תפקיד במילוי מקום, סיום איוש תפקיד במילוי מקום וכדומה). המשמעות היא שלא ניתן להסתמך על המערכת הממוחשבת ויש צורך לעיין גם במסמכים שנסרקו לתיקי עובדים. להלן דוגמאות (נכון לאוגוסט 2017):

- העובדת א' זכתה ב-13.11.16 במכרז לתפקיד סגן חשב מינהל שילוב חברתי. השיבוץ האחרון המעודכן במערכת הוא מ-1.7.10 והעיסוק המעודכן הוא "עוזר חשב".
- העובד מ' זכה ב-9.3.17 במכרז לתפקיד סגן מנהל מחלקת שיווק עסקי. השיבוץ האחרון המעודכן במערכת הוא מ-1.1.15 והעיסוק המעודכן הוא "מנהל שיווק וק".
- העובדת ר' זכתה ב-19.6.17 במכרז לתפקיד מנהל מדור אכיפה משפטית. השיבוץ האחרון המעודכן במערכת הוא מ-15.9.14 והעיסוק המעודכן הוא "פקיד קבלת קהל". לפי פרוטוקול ועדת מכרזים, העובדת איישה את התפקיד כממלאת מקום.
- העובדת מ' זכתה ב-8.1.17 במכרז לתפקיד מנהל מחלקת אמרכלות בהנהלה, במועצה ובלשכת מנכ"ל. השיבוץ האחרון המעודכן במערכת הוא מ-21.12.15 והעיסוק המעודכן הוא "מנהל מחלקת אמרכלות". כלומר, העובדת לא הוגדרה מלכתחילה כממלאת מקום, אף שרק בחודש ינואר 2017 נבחרה במכרז.
- העובדת ח' זכתה ב-31.7.16 במכרז לתפקיד מנהל מחלקת שילוט, במינהל כספים. השיבוץ האחרון המעודכן במערכת הוא מ-1.9.09 בעיסוק "רכז שילוט" ובשם משרה "רכז שומא בשילוט עס".
- העובד ג' זכה ב-31.7.16 במכרז פומבי לתפקיד מנהל תחום מיון וגיוס עובדים, מינהל מ"א. העובד לא הוגדר במערכת השכר כממלא מקום, אף שב-25.2.16 הודיעה לו ראשת מינהל מ"א בכתב כי החל מ-4.2.16 הוא משובץ בתפקיד "מ"מ רכו מיון וגיוס עובדים". גם התפקיד בו זכה במכרז לא עודכן במערכת הממוחשבת (החל מ-4.2.16 מעודכן עיסוק "טכנאי מחשבים" ביחידה ארגונית "גיוס ומיון").
- העובד ע' זכה ב-31.7.16 במכרז פומבי לתפקיד מנהל תחום מיון וגיוס עובדים, מינהל מ"א. החל מ-1.12.15, המשורה המעודכנת במערכת השכר היא "מ"מ רכו גיוס ומיון".

17. בדיקה לבקשת מנכ"ל העירייה

לבקשת מנכ"ל העירייה, נבדק נושא קליטתה של עובדת מינהל מ"א בעירייה (להלן - **עובדת**). הנושא הועבר לבדיקת המבקר לאחר שמנכ"ל העירייה קיבל את הסבריה של ראשת מינהל מ"א מ-19.3.17 ואת התייחסות יו"ר ועד העובדים מ-30.3.17.

17.1 מילוי מקום

א. הסברה של ראשת מינהל מ"א :

"העובדת... התחילה תפקידה בעירייה כ[ממלאת מקום] של... שיצאה לחל"ד.
מילוי מקום היה בהעסקה כעובדת החברה העירונית מ-30.6.14-30.3.14.
העובדת הנה בעלת תואר שני, הגיעה עם ניסיון רב בתחום מש"א ושכר."

ב. התייחסות יו"ר הוועד :

"2... [העובדת] התקבלה לעירייה בדרגה 37 בדירוג המח"ר, כממלאת מקום,
ללא מכרז, בתחילת שנת 2014..."

3. ככל שטענתה של [ראשת מינהל מ"א], לפיה, [העובדת] התקבלה לתפקיד
ללא מכרז, בשל יציאתה של... לחל"ד - נכונה - הרי שעל פי חוזר מנכ"ל
משרד הפנים 3/2011, ניתן היה להעסיק את [העובדת] למשך תקופה של
חצי שנה בתפקיד, לכל היותר..."

5... במועד קבלתה של [העובדת] לתפקיד, לא הייתה [העובדת] בעלת
כישורים נדרשים לאיוש התפקיד."

ג. ממצאי הבדיקה :

(1) ב-23.2.14 כתבה אמרכלית מינהל מ"א בקשה לאיוש משרה מסוימת
במינהל לתקופה 14.9.14-15.3.14, במקום עובדת קבועה שתצא לחופשת
לידה.

ב-23.3.14 כתבה ראשת מינהל מ"א למנכ"ל העירייה דאז :

"...לפני כיומיים קיבלנו את טופס איוש המשרה חתום. לצערי אין בנמצא
מישהו מתוך המערכת אשר יכול להתאים לתפקיד. מצאתי מספר אנשים
המעוניינים בתפקיד רק דרך קבע ולא כמילוי מקום ולכן לא מוכנים לעזוב
את תפקידם הנוכחי. לכן איאלץ להעסיק את מילוי המקום למשך מספר
חודשים באמצעות החברה העירונית..."

ראשת מינהל מ"א מסרה כי האנשים שהיו מעוניינים כאמור בתפקיד, הם
עובדי עירייה שאמרכלים ורפרנטים פנו אליהם.
המנכ"ל דאז אישר את הבקשה.

(2) ב-30.3.14 התקבלה העובדת כממלאת מקום, תפקיד אותו היא מילאה
במשך שלושה חודשים, עד ל-30.6.14.

העובדת הקבועה שהתה בחופשת לידה בתקופה 14.5.14-1.10.14.

ראשת מינהל מ"א מסרה כי העובדת החלה למלא את התפקיד לפני יציאתה
של העובדת הקבועה לחופשת לידה, לצורך עריכת חפיפה מסודרת. מדוח
הנוכחות של העובדת הקבועה עולה כי החל מ-22.4.14 ועד ליציאתה
לחופשת לידה, היא נעדרה מהעבודה בגין מחלה.

יש לציין כי גם בבקשה אחרת (מ-15.3.12) לאיוש משרה במילוי מקום של
עובדת אחרת שיצאה לחופשת לידה, נרשם : "מכיוון שמדובר בנושא ספציפי
הדורש הכשרה/חפיפה, מוגשת בקשה לקלוט העובדת/ת חודש (מאי) לפני
מועד חופשת הלידה (יוני)..."

- 3) העסקת העובדת בתקופת מילוי המקום בוצעה באמצעות החברה העירונית. כאמור, מעיון בדוגמאות של עובדים שהתקבלו לעירייה לצורך מילוי מקום של עובדות בחופשת לידה, עולה כי אף במינהלים אחרים נקלטו עובדים חיצוניים לצורך איוש משרות שהתפנו באופן זמני.
- 4) בנוגע להעסקתה של העובדת בעירייה החל מ-1.7.14 בדרגה 37 בדירוג המח"ר - ראו סעיף 17.2.ג. להלן.
- 5) חוזר מנכ"ל מספר 4/2011 (מ-21.8.11) קובע כי כאשר "מדובר על משרה שהתפתחה באופן זמני מסיבה כזו או אחרת... יכולה הרשות לאיישה לתקופה של עד שנה, או עד לשובו של העובד הקבוע לעבודתו, לפי המוקדם... במקרים אלה על מנכ"ל... הרשות המקומית לאשר בכתב שממלא המקום עומד בדרישות הסף וכי המשרה פנויה באופן זמני..." (ההדגשות אינן במקור)
- התקנות המעודכנות משנת 2014 קובעות כי "משרה של עובד הנועד ממשרתו לתקופה זמנית, לשם איושה במילוי מקום, שלא יעלה על שנה; המנהל הכללי רשאי, מטעמים מיוחדים, להאריך את ההעסקה לתקופות נוספות אם מצא כי היעדרות העובד נמשכת, ובלבד סך כל התקופות הנוספות יפחת משנה;
- כאמור, נמצא כי מנכ"ל העירייה דאז לא התבקש לאשר בכתב שממלאי מקום עומדים בדרישות סף של המשרה המאוישת וכי המשרה פנויה באופן זמני.
- ראשת מינהל מ"א מסרה: "התהליך שעשינו לא היה עפ"י חוזר מנכ"ל 4/2011 לאף משרה ב[מילוי מקום]. בכל מקרה, [העובדת] עמדה בדרישות הסף משום שהדרישה של חשב שכר הופיעה במכרזים רק החל מ-6.2014. [העובדת] נכנסה לתפקיד ב[מילוי מקום] ב-3.2014."
- 6) לדברי יו"ר הוועד וסגניתו, אי-עמידתה של העובדת בתנאי הסף נבע מכך שבמועד קבלתה כממלאת מקום, לא הייתה ברשותה תעודת חשב שכר המהווה תנאי סף לתפקיד המסוים.
- בפרוטוקול ועדת מכרזים לקבלת עובדים מ-18.6.15 לתפקיד אותו ממלאת העובדת, נכתבו דבריה של ראשת מינהל מ"א: "הדרישות של משרד הפנים לא דורשות חשב שכר, בגלל שהשכר הוא בתחום אחריותי ואני החמרתית בתנאי הסף, דורשת תעודת חשב שכר."
- מעיון במספר מכרזים לאותו תפקיד שהועברו לביקורת, עולה כי הדרישה לתעודת חשב שכר נכללה לראשונה רק במכרז שפורסם ב-26.6.14.
- ראשת מינהל מ"א מסרה: "המכרזים שהתפרסמו ב-2008 ו-2009... לא היה מחויב בדרישה של חשב שכר. מתוך ראייה מחמירה בדרישות התפקיד, רק החל מיוני 2014 פרסמנו מכרזים בהם דרשנו בדרישות הסף תעודת חשב שכר. טרם לכן, מי שלא היה בידו תעודת חשב שכר, העירייה שלחה את [העובדים] להשתלמות זאת ואף מימנה. בהתאם לכך, מכרזים שהיו קודם לשנת 2014, לא הייתה בהם דרישה לחשב שכר."

נמצא כי בבקשה לאיוש משרה לממלא מקום של העובדת הקבועה שיצאה לחופשת לידה, צוין כי אחד הכישורים הנדרשים למשרה הוא: "תעודת חשבי ש.כר."

ראשת מינהל מ"א מסרה: "הדרישות נכתבו ע"י ג"ק האמרכלית [דאז] ב-2014. טופס איוש המשרה הוכן בפברואר 2014. השאיפה האופטימלית שלנו הייתה למצוא חשב שכר למרות שדרישה זו לא הייתה עדיין דרישת חובה. לאור העובדה שהריונה של [העובדת הקבועה] התקדם ולא מצאנו מועמדים, התחלנו לחפש אנשי [משאבי אנוש], לאו דווקא חשבי ש.כר וגם זה לא מצאנו. לכן שלחנו מייל למנכ"ל [דאז] ב-23.3.2014 לפיו נעסיק את מי שנמצא בתחום באמצעות החברה העירונית."

תגובת ראשת מינהל מ"א:

"נשאלת השאלה, באם אני יוצאת היום לאיוש משרת מילוי מקום באמצעות גיוס חיצוני, האם אנו צריכים להיצמד לדרישות שעשויות להיות רק במכרזים פנימיים ולא במכרזים חיצוניים. אצטרך ללבן סוגיה זו במסגרת גיבוש דרישות משרה באיוש באמצעות מ"א או גיוס חיצוני. נקודה נוספת החשובה אף היא..., בכל הליכי גיוס מ"א באמצעות החע"ר, לא נצמדנו לדרישות הסף כמו ביציאה למכרז."

(7) כאמור, לפי הנוהל העירוני, עובר לאיוש משרות מילוי מקום יש לפרסם מודעת דרושים ולערוך ועדת קבלה. זאת, על מנת להבטיח שהמשרות תאושנה על-פי שיקולים ענייניים ויתבססו רק על כישוריהם המקצועיים של המועמדים, תוך מתן הזדמנות שווה לכל מועמד. לדברי ראשת מינהל מ"א, בקליטת עובדים כממלאי מקום לא פורסמה מודעה ואו נערכה ועדת קבלה. זאת, אף לאחר עדכון הנוהל העירוני.

נמצא כי מינהל חינוך המגייס סיעות רבות כממלאות מקום, פרסם מודעת דרושים באתר העירוני וערך ועדות קבלה. עם זאת, כבר בדוח ביקורת שנערך בשנת 2016 בנושא "קליטת עובדים ללא מכרז", נכתב כי מפני אשפה התקבלו לעבודה בעירייה בניגוד לנוהל העירוני: לא פורסמה מודעה ולא נערכה ועדת קבלה לעובדים שהתקבלו.

דוגמה נוספת היא קליטת שני רופאים וטרינרים שהחליפו באופן זמני רופאה שיצאה לחופשת לידה: הוטרנר העירוני השיב לשאלת הביקורת האם ממלאי המקום נבחרו לאחר פרסום מודעה ועריכת ועדת קבלה: "לא, הם נבחרו על ידי והוצאתי בקשה לאיוש משרה."

בנוגע לעובדת, מסרה ראשת מינהל מ"א, כי קורות חייה הועברו אליה מבעלה של העובדת, עימו יש לראשת המינהל היכרות מוקדמת. לדבריה, בניגוד לסיעות ומשרות דומות שיש צורך קבוע לאיוש משרתן עקב היעדרויות תכופות, הנוהג בעירייה לאיוש משרות מילוי מקום הוא שהגורם המקצועי מביא למינהל את פרטי העובד ממלא המקום, והעסקתו מבוצעת באמצעות החברה העירונית. אף במקרה זה הכוונה הייתה לדבריה, להעסיק

את העובדת רק לפרק הזמן בו תיעדר העובדת שיצאה לחופשת לידה. עוד הוסיפה, כי בחרה בעובדת למלא את התפקיד שהתפנה לתקופה קצובה, עקב ניסיונה של העובדת בתחום המבוקש במקומות עבודה קודמים, וכי במועד גיוסה כממלאת מקום, לא הייתה לה כוונה להעסיקה מעבר לתקופת היעדרות העובדת הקבועה.

העובדת מסרה שאינה זוכרת האם בתקופה בה הועסקה כממלאת מקום תכננה להמשיך לעבוד בעירייה. לדבריה, באותה תקופה היא שקדה על לימודי תואר שני, והעבודה כממלאת מקום התאימה לה.

ד. ריכוז ממצאים ומסקנות:

- תקופת איוש תפקיד במילוי מקום בידי העובדת לא חרגה מפרק הזמן המרבי שאושר בהנחיות.
- בניגוד לחוזר מנכ"ל 4/2011, לא נערכה בדיקת עמידה בתנאי הסף של המכרז. בדיקה זו לא נערכה לכלל ממלאי המקום בעירייה.
- בניגוד לחוזר מנכ"ל 4/2011, המנכ"ל דאז לא אישר בכתב, שממלאת המקום עומדת בדרישות הסף. דרישה זו לא התקיימה לגבי כלל ממלאי המקום בעירייה.
- בניגוד לנוהל עירוני, החל מפברואר 2015 (מועד חוזר מנכ"ל השלטון המקומי) במקרים רבים לא פורסמה מודעת דרושים למשרת מילוי המקום, ולא נערכה ועדת קבלה.
- הנוהג בעירייה לאיוש משרות מילוי מקום היה שהגורם המקצועי מביא למינהל מ"א את פרטי העובד ממלא המקום, והעסקתו מבוצעת באמצעות החברה העירונית. גם במקרה זה, ראשת המינהל הביאה את קורות החיים של העובדת.

תגובת ראשת מינהל מ"א:

"לא התבצע עד 2015."

"לא פורסמה מודעת דרושים למשרת מ"מ לכלל ממלאי מקום בעירייה."
"באיוש משרה באמצעות החע"ר, ברור לכולם כי המועמדים מגיעים לאור היכרות של הגורם המקצועי עם המועמד משום שהוא הגורם היחיד שמביא קו"ח לאיוש המשרה. לכן, גם במקרה זה, לאור פניות הרבות לאיוש המשרה, פניתי גם לגורמים מחוץ לעירייה באם הם מכירים [בעל ניסיון בתחום המבוקש] שיכול לשמש ב[מילוי מקום]."

17.2 תפקיד פטור ממכרז

א. הסברה של ראשת מינהל מ"א:

"לאור התחלופה שנוצרה בקרב [העובדים בתחום המסוים], הודעתו של [עובד 1] על כוונתו לצאת לחל"ת של שנה לצורך התמחות, הודעתו של [עובד 2] על כוונתו לעזוב את העירייה כאשר לא היה ברור מתי יעזוב (גם ראה"ע שוחח עם [עובד 2] בנושא ושכנע אותו להישאר) ולאור העובדה ש[העובדת] השביעה מאוד את רצוננו בתפקודה כ[ממלאת מקום] בתקופת עבודתה ב[אמצעות] החברה

העירונית, הצענו לעובדת להיקלט במתח דרגות פטור ממכרז, עד שתובהר לנו התמונה לגבי מכסת [העובדים בתחום המסוים] הדרושים לנו לצורך יציאה למכרז פומבי.

בהתאם לכך, נקלטה העובדת החל מ-1.7.14 בדרגה 37 במתח דרגות פטור מכרז. בפועל, סייעה לנו בכל נושאי... באגף. [ההדגשה במקור]

ב. התייחסות יו"ר הוועד:

"2. לא ברור מדוע הוחלט לקבל את [העובדת] לתפקיד כממלאת מקום, שכן ברור היה במועד קבלתה של [העובדת] לעירייה, כי ישנו צורך באיוש התפקיד באופן קבוע ולא באופן זמני לצורך מילוי מקום.

4. בפועל, [העובדת] הועסקה יותר משנה בתפקיד כממלאת מקום, תוך הפרה בוטה של הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים ומבלי שהיא עומדת בתנאי הסף הנדרשים למילוי התפקיד..."

ג. ממצאי הבדיקה:

1) לפי ראשת מינהל מ"א, העובדת התקבלה ב-1.7.14 למשרת עוזרת, בדרגה פטורה ממכרז (37 בדירוג המח"ר), לאחר שהתברר כי יש מחסור בעובדים בתחום המבוקש, עקב עזיבתם המתוכננת של שני עובדים. זאת, לאור שביעות רצונה של ראשת המינהל מעבודתה של העובדת בתקופה בה שימשה כממלאת מקום.

בדוחות הנוכחות של עובד 1, נרשמו היעדרויות רצופות בתקופה 10.11.11 עד 21.5.13 ובתקופה 1.12.14 עד 3.1.16. כמו כן, ב-6.11.14 הודיע עובד 2 על סיום עבודתו בעירייה.

ראשת מינהל מ"א מסרה: "[עובד 2] הודיע באופן רשמי ב-11.2014 על כוונתו לסיים את התפקיד אך קודם לכן [החל מיוני 2014] ניהל על כך שיחות בע"פ. לגבי [עובד 1], מרגע שחזר מחופשת מחלה ממושכת ב-6.2013 הודיע כי בכוונתו לצאת לחל"ת של שנה לצורך התמחות... בפועל החל מה-1.12.2014 נעדר מהעבודה."

יש לציין כי גם במינהלים אחרים נקלטו עובדים בפטור ממכרז לאחר שמנהליהם היו שבעי רצון מעבודתם כממלאי מקום (דוגמאות: סייעות ואבות בית משניים במינהל חינוך, מפני אשפה במינהל איכות הסביבה ופקידי גבייה במינהל כספים).

2) אוגדן תנאי שירות קובע לעניין דרגה תחילית: "מתח הדרגות התחילי בדירוג המח"ר לא יהיה נמוך מ-37-35... לשם הבהרה, יהיה השיבוץ או הקידום, במתח הדרגות התחילי 35-37, כלהלן: ...

שנות ניסיון - בעלי 4 שנות לימוד [דרגה]

ללא ניסיון 36

ניסיון של שנה 37 "

מעיון בקורות החיים של העובדת עולה כי בשנת 2014 היא הייתה בעלת ארבע שנות לימוד ולפחות שנת ניסיון אחת.

3) העובדת הוגדרה כעוזרת, אך בפועל המשיכה למלא את התפקיד שמילאה כממלאת מקום. ראשת מינהל מ"א מסרה כי אף עובד 2 החל עבודתו בעירייה כממלא מקום במינהל כספים, הועסק החל ממאי 2012 כעוזר בפטור ממכרז וביולי 2014 זכה במכרז לתפקיד המסוים. לפי הסברה של ראשת המינהל, עובד 2 הועסק כממלא מקום במינהל כספים במשך תשעה חודשים באמצעות החברה העירונית, כעוזר במקום עובדת שיצאה לחופשת לידה בתקופה 1.5.12 עד 5.10.12 (לפי בקשה לאיוש משרת ממלא מקום) וכעוזר בתפקיד המסוים בפטור ממכרז עד לזכייתו במכרז לתפקיד ושיבוצו ב-1.7.14. מעיון בנתוני העסקתו של עובד 2 במערכת השכר עולה כי הוא שובץ לתפקיד עוזר ב-1.5.12, למשך שנתיים.

ראשת מינהל מ"א מסרה: "בזמנו לא הייתה הבחנה חד משמעית בין מינוח של עוזר שהנה משרה פטורת מכרז לבין מ"מ". לדבריה, עובד 2 מונה כעוזר מייד עם כניסתו לתפקיד ב-1.5.12 וכי לא הייתה משמעות להגדרת התפקיד כממלא מקום או עוזר, למעט בהגדרה שנקלטה למערכת השכר.

בפרוטוקולי המכרזים תוארו העובדת ועובד 2 כממלאי מקום, ולא כעוזרים. עם זאת, לפי מערכת השכר, בתקופה 1.7.14-17.6.15 שובצה העובדת לתפקיד "[עוזר]", ובתקופה 1.5.12-30.6.14 שובץ עובד 2 לתפקיד זהה. המשמעות היא שהם נקלטו למערכת בתפקיד עוזר.

ראשת מינהל מ"א השיבה לבקשת הביקורת לקבל את כתבי המינוי שהופקו לעובדת ולעובד 2 לשיבוץ לתפקיד עוזר: "לא מצאנו".

בנוגע לטענה שלא פורסם מכרז אף שהיה ידוע שיש צורך באיוש משרות בתפקיד אותו מילאה העובדת כעוזרת, מסרה ראשת מינהל מ"א, שהיא המתינה עם פרסום המכרז עד לקבלת מלוא המידע בדבר מספר המשרות שיש לכלול במכרז [ראו סעיף 17.3].

ד. ריכוז ממצאים ומסקנות:

- לפי אוגדן תנאי שירות, דרגתם התחילית של בעלי ארבע שנות לימוד ושנת ניסיון אחת בתפקיד במתח דרגות 35-37, היא 37. העובדת נקלטה בדרגה 37 מאחר שעמדה בדרישות.
- לא מולא טופס בקשה לאיוש משרה לתפקיד עוזר.
- העובדת הוגדרה במערכת השכר כעוזרת, אך בפועל המשיכה למלא את התפקיד שמילאה כממלאת מקום. באופן דומה הועסק גם עובד 2 בתפקיד פטור ממכרז.
- ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכה המשפטית מסר לביקורת את חוות דעתו בנוגע לאיוש תפקיד זהה במשך שלושה חודשים כממלאת מקום של עובדת שיצאה לחופשת לידה, במשך כשנה בתפקיד עוזרת בפטור ממכרז, ולאחר זכייה במכרז - כעובדת בתפקיד המסוים: "לדעתי תקין. צריך לחדד הגדרות תפקיד גם במערכת ולקיים ועדות קבלה. השרשור תקין".
- נכון למועד קבלתה של העובדת לתפקיד עוזרת, היה ידוע שקיים צורך באיוש קבוע למשרה המסוימת. עם זאת, המתין המינהל עם פרסום המכרז עד

לקבלת מידע מיועץ ארגוני והחלטת ראש העירייה בנוגע למספר המשרות שיש לכלול במכרז, ובסופו של דבר כלל המכרז שלוש משרות. לדעת הביקורת, הייתה אמנם סיבה להמתין עם היציאה למכרז, אך הדחייה אפשרה לעובדת לרכוש את הניסיון הנדרש ולקבל עדיפות על פני מועמדים נוספים. כאמור, בכל מכרז למשרה לגביה צוין שהיא מאוישת בידי עובד עירייה או ממלא מקום, ניתן לכאורה יתרון לעובד שאייש את המשרה.

תגובת ראשת מינהל מ"א:

"אנו מבצעים בימים אלה חשיבה נוספת לגבי אופן איוש משרות במ"מ ונרענן הנוהל בהתאם, כאשר הבסיס הוא חוזר מנכ"ל משה"פ 4/11 וכן, חו"ד משפטיות בנדון".

17.3 מכרז לתפקיד

- א. במאי 2015 פורסם מכרז פנימי/פומבי לתפקיד המסוים. העובדת הייתה אחת משלוש עובדות שנבחרו לתפקיד. בקשה לאיוש משרה נכתבה ב-24.3.15.
- ב. הסברה של ראשת מינהל מ"א:

"התבצע רה-ארגון ע"י חברת ת' והתקבלה החלטה לאפשר לנו גם תקן נוסף... לאור החלטה זו ולאור התחלופה שנוצרה, יצאנו במאי 2015 למכרז פומבי... לאיוש מס' משרות. העובדת הגישה מועמדותה למכרז ועמדה בכל דרישות הסף... [ההדגשה במקור]
- ג. התייחסות יו"ר הוועד:

"6... על אף שחלק מתנאי הסף למילוי התפקיד, מחייבים את [בעל התפקיד המסוים] להיות בעל תעודת חשב שכר, כפי שאף פורסם בתנאי הסף למכרז פנימי/פומבי מס' 36/2015, ב-3.5.2015, נקלטה [העובדת] כממלאת מקום לתפקיד, מבלי שהייתה ברשותה תעודת חשב שכר. זאת, כאשר במקביל הועסקו בעירייה באותה עת עובדים ותיקים ומסורים, אשר יצאו להשתלמויות והחזיקו באמתחתם תעודת חשב שכר, ועל כן, עמדו בתנאי הסף לאיוש התפקיד..."
- 8... העירייה אפשרה [לעובדת] בעודה מאיישת את התפקיד, לצאת לקורס חשבי שכר על מנת לאפשר לה לרכוש את ההכשרה המקצועית לאיוש התפקיד, וזאת, רק לאחר שסיימה את קורס חשבי השכר נבחרה לתפקיד על ידי ועדת מכרזים, אשר בחרה בה כמועמדת המתאימה ביותר, בחתימת ראש העירייה, מבלי שהיא עומדת בתנאי הסף."
- ד. ממצאי הבדיקה:
 - 1) ב-13.11.14 נערך בלשכת ראש העירייה דיון בנושא רה-ארגון למינהל, בו הוחלט בין היתר, בנוגע לתפקיד המסוים: "להגדיל בתקן אחד נוסף, החל משנת 2015." ב-13.1.15 מסר יועץ ארגוני חיצוני (ת') דוח סופי בנושא התקינה באגף בו מועסקת העובדת.
 - 2) במאי 2015 פורסם מכרז פנימי/פומבי (להלן - **מכרז**) לאיוש שלוש משרות לתפקיד המסוים. במקביל, פורסם מכרז נוסף לאיוש משרה לתפקיד

דומה.

במכרז נכתב כי אחת המשרות "מאוישת ע"י עובד עירייה". בפרוטוקול ועדת מכרזים נכתבו דבריה של ראשת מינהל מ"א בין היתר: "[לתפקיד המסוים] אנחנו צריכים 3 משרות שאחת מאוישת ע"י [העובדת]. המשרות הן של [עובד 2] שפרש, משרה נוספת שאושרה ברה-ארגון אחת להוראה ואחת [לתפקיד המסוים], המשרה השלישית היא של [עובד 1] שיצא לחל"ת..."

במכרז נבחרו שלוש מועמדות: העובדת, עובדת עירייה שהועסקה במינהל כספים ומועמדת חיצונית.

3 ראשת מינהל מ"א מסרה ששתי מועמדות שוועדת מכרזים אישרה את פסילתן מהשתתפות במכרז עקב אי-עמידה בדרישות הסף, עבדו באותה עת בעירייה (אחת מהן עובדת חודשית שנקלטה ב-1.7.14). מעיון בפרוטוקול ועדת מכרזים עולה כי נערך דיון בנוגע לפסילתה של אחת מהעובדות האמורות, אשר לפי הפרוטוקול אינה בעלת תואר אקדמי ו/או ניסיון בתחום חשבות שגר.

נמצא כי במהלך השנים השתתפו כארבעים מעובדי העירייה בקורס חשבי שגר. זאת, נוסף לשלוש עובדות (שאינן מועסקות בתפקיד המסוים) שהעירייה מימנה עבורן את עלות הקורס. רק אחת משלוש העובדות הנ"ל הגישה מועמדותה למכרז - העובדת שהשתתפה נפסלה עקב אי-עמידה בתנאי סף כאמור.

ראשת מינהל מ"א מסרה שאין ברשותה מידע על אודות עובדי עירייה שיש להם ניסיון בנושא המבוקש, למעט אלו הממלאים בפועל את התפקיד המסוים.

יש להדגיש כי בפרוטוקול ועדת מכרזים נרשם שהועלתה הצעה לפיה, העובדת שלא עמדה בתנאי הסף תמונה כממלאת מקום לתפקיד המסוים, ככל הנראה, לצורך רכישת הניסיון שחסר לה בתחום חשבות שגר. נמצא כי בינואר 2016 פורסם מכרז לתפקיד אחר במינהל חינוך בו זכתה העובדת שלא עמדה בתנאי הסף.

תגובת ראשת מינהל מ"א:

"ההצעה הרשומה בפרוטוקול ועדת המכרזים הייתה של המנכ"ל [דאז]... שתהיה ממלאת מקום... הצעה זו אינה קשורה להליך של המכרזים."

4) בבדיקת עמידת העובדת בכישורים שנדרשו במכרז (תעודות וניסיון) נמצא כי היא עומדת בדרישות.

ה. ריכוז ממצאים ומסקנות:

- במכרז נבחרו שלוש מועמדות, לרבות העובדת, שעמדו בתנאי הסף.
- מועמדותן של עובדת עירייה ועובדת חודשית נפסלה עקב אי-עמידה בתנאי הסף.

17.4 תעודת חשב שכר

- א. הסברה של ראשת מינהל מ"א :
 "העובדת עמדה [במכרז] גם בדרישה של בעל תעודת חשב שכר, תעודה אשר עשתה מיוזמתה בזמנה הפרטי ועל חשבונה הפרטי."
- ב. התייחסות יו"ר הוועד :
 "8... העירייה אפשרה [לעובדת] בעודה מאיישת את התפקיד, לצאת לקורס חשבי שכר על מנת לאפשר לה לרכוש את ההכשרה המקצועית לאיוש התפקיד, וזאת, רק לאחר שסיימה את קורס חשבי השכר נבחרה לתפקיד על ידי ועדת מכרזים, אשר בחרה בה כמועמדת המתאימה ביותר, בחתימת ראש העירייה, מבלי שהיא עומדת בתנאי הסף."
 "11. כפי שעולה מפרוטוקול ועדת השתלמויות מיום 15.9.2016... העירייה מימנה באופן מלא את קורס חשבי השכר שאליו יצאה [העובדת]."
- ג. ממצאי הבדיקה :
 (1) לפי סעיף 6.1 לאוגדן תנאי שירות, "ראש הרשות המקומית רשאי לאשר השתתפות בהוצאות השתלמות של עובד עירייה או בחלק מהן - לאחר שנוכח לדעת כי ההשתלמות נחוצה לעובד לצורך מילוי תפקידו, לרכישת מקצוע, לקידום בהתאם למסלולי הקידום..."
 לפי סעיף 35. בנוהל עירוני בנושא "ועדת השתלמויות" (מספר 31.0325), הקריטריונים ליציאה להשתלמויות מקצועיות כוללים "עובד קבוע, מועסק עפ"י חוזה ו/או עובד במעמד חודשי [עובד בתקופת ניסיון]."
 (2) לפי טופס "בקשה להשתלמות", ב-29.7.14 ביקשה העובדת לאשר את השתתפות העירייה במימון קורס חשב שכר בכיר שנערך בתקופה 7.9.14-28.12.14, בסך 3,600 ש"ח. מנהלת אגף משאבי אנוש דאו רשמה המלצתה בטופס: "נוכח מילוי מקום מתמשך של [התפקיד המסוים]... ובעקבות חוסר בממלאי תפקיד זה." ב-3.8.14 חתמה ראשת מינהל מ"א על הטופס.
 כאמור, ראשת מינהל מ"א מסרה כי ביוני 2014, לאחר שעובד 1 הודיע על כוונתו לצאת לחופשה ללא תשלום ועובד 2 הודיע על כוונתו לסיים את עבודתו בעירייה, היא הציעה לעובדת להישאר לעבוד בעירייה. לדבריה, הפנייה לוועדת השתלמויות הייתה יוזמה של העובדת.
 מהאמור עולה כי בקשתה של העובדת הוגשה לאחר 1.7.14 - המועד בו התקבלה לתפקיד עוזרת.
 ועדת השתלמויות שהתכנסה ב-17.9.14 לא אישרה את הבקשה, ובהערות להודעה על ההחלטה נרשם: "מקצועי לעיסוקה כממלאת מקום לתפקיד [המסוים] ובעקבות חוסר בממלאי מקום לתפקיד זה - המלצת ראש המינהל, לימודי ערב על חשבונה, לא קבועה עובדת חודשיים בעירייה, להביא לדיון חוזר עוד חצי שנה."
 בנוגע לתיאור תפקידה של העובדת כמילוי מקום מסרה ראשת מינהל מ"א: " [העובדת] הגישה ביוזמתה את הבקשה [לממונה על רווחה והדרכת

עובדים] וכתבה מ"מ כמו בקורות החיים כשהגישה מועמדות [למכרז], כבר הסברתי בדוח שהם לא בדיוק הבחינו בין מ"מ לעוזר. "הממונה על רווחה והדרכת עובדים במינהל מ"א מסרה שחברי ועדת השתלמויות החליטו כי במידה שהעובדת תזכה בעתיד במכרז, הבקשה תובא פעם נוספת לוועדה.

3) הבקשה נדונה בשנית ואושרה בוועדת השתלמויות שנערכה ב-15.9.16. בפרוטוקול הוועדה נרשם: "הכשרה מקצועית לעיסוקה... הגישה את הבקשה כאשר הייתה [ממלאת מקום] ולא קבועה והחלטנו שתגיש שנית. למדה בערב [בתקופה 7.9.14-28.12.14]. מימון מעסיק מלא."

ד. ריכוז ממצאים ומסקנות:

- העובדת מימנה בשנת 2014 את קורס חשב השכר בו השתתפה, ובשנת 2016, לאחר שהבקשה הוגשה בשנית, קיבלה החזר מלא מהעירייה.
- העובדת הגישה את הבקשה הראשונה לוועדת השתלמויות כחודש לאחר שהתקבלה לתפקיד פטור ממכרז. לפי נוהל עירוני בנושא "ועדת השתלמויות", הוועדה רשאית לאשר בקשות למימון השתלמויות לעובדים בתקופת ניסיון (במעמד חודשי).

17.5 דרגה לאחר מכרז

א. התייחסות יו"ר הוועד:

"9... על אף שהדרגה התחילית הצמודה לתפקיד היא דרגה 40, העניקה [ראשת מינהל מ"א] [לעובדת] דרגה 42 בדירוג המח"ר. החלטה זאת עלולה לחשוף את העירייה לטענות קשות מצד הגורמים המוסמכים לטפל בעניינים אלו על פי דין."

ב. ממצאי הבדיקה:

1) ב-18.8.15 (חודשיים לאחר המינוי במכרז) פנתה ראשת מינהל מ"א לראש מינהל הסכמי עבודה ושכר במרכז השלטון המקומי בבקשה לאשר את שיבוצה של העובדת בדרגת אמצע 41 כדרגה תחילית. ב-23.8.15 אושרה הבקשה.

נמצא כי ראשת מינהל מ"א פנתה לראש מינהל הסכמי עבודה ושכר במרכז השלטון המקומי בבקשה לאשר דרגות אמצע גם עבור עובדים במינהלים אחרים. כמו כן, גם עובד 2 קיבל דרגת אמצע לאחר זכייתו במכרז. ראשת מינהל מ"א מסרה: "דרגת אמצע קודמי בתפקיד... היה מקבל החלטותיו בהתאם לשנות הניסיון של עובד ומאשר פנימית דרגת אמצע. אני נוקטת בגישה שונה ומבקשת את אישור השלטון המקומי למתן דרגת אמצע עבור עובדים להם שנות ותק, אשר מצדיקות מתן דרגת אמצע או לחילופין - תואר שני המאפשר לשלטון המקומי לתת דרגת אמצע."

2) סעיף 8ה. לפרק "דירוג המח"ר - תנאי עבודה ושכר" באוגדן תנאי שירות קובע:

"קיצור שהייה בדרגה במשרות להן צמודות כמה דרגות.

עובד המדורג בדירוג המח"ר והוא בעל תואר שני, המשובץ במשרה שלה צמודות בתקן כמה דרגות, תקוצר תקופת שהייתו בכל דרגה ודרגה למחצית התקופה שנקבעה להתקדמות באותן דרגות בתנאים המיוחדים למשרתו... [ההדגשה אינה במקור]

סעיף 3.2 לאוגדן תנאי שירות קובע:

"...לא יקודם העובד בדרגה עפ"י מתח הדרגות הצמוד למשרתו, אלא אם שהה לפחות שנה בתפקיד האמור."

בהגדרת תפקיד דומה²³ בחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות נכתב כי מתח הדרגות הוא 6 עד 8, וכי "המעבר לדרגה 7 בתום שהות של שנתיים". [ההדגשה אינה במקור]

ב-1.7.16, כשנה לאחר המכרז, קודמה העובדת, שהיא כאמור, בעלת תואר שני, לדרגה 42 בדירוג המח"ר.

ג. ריכוז ממצאים ומסקנות:

- ראשת מינהל מ"א קיבלה אישור מהשלטון המקומי לשבץ את העובדת בדרגת אמצע 41 כדרגה תחילית.

- בהתאם לאוגדן תנאי שירות, קודמה העובדת, לאחר שהות של שנה, לדרגה 42.

ריכוז ממצאים, מסקנות והמלצות

1. הליך גיוס ממלאי מקום למשרות זמניות

1.1 רקע: חוזר מנכ"ל 3/2011 קובע כי במקרים חריגים במיוחד, כאשר לא מתאפשר לעירייה לפרסם מכרז כדין ומדובר במשרה נחוצה לאיוש בדחיפות, ניתן להעסיק עובד במילוי מקום.

לפי התקנות והנוהל העירוני, ניתן לאייש משרה של עובד הנעדר ממשרתו לתקופה זמנית, שלא תעלה על שנה. מנכ"ל העירייה רשאי, מטעמים מיוחדים, להאריך את ההעסקה לתקופות נוספות אם מצא כי היעדרות העובד נמשכת, ובלבד שסך כל התקופות הנוספות יפחת משנה.

לפי חוזר מנכ"ל 4/2011, באיוש משרה שהתפנתה לתקופה זמנית, על מנכ"ל העירייה לאשר בכתב שממלא המקום עומד בדרישות הסף וכי המשרה פנויה באופן זמני.

1.2 נמצא כי עובדי עירייה וחלק מהעובדים שהועסקו באמצעות החברה העירונית איישו תפקידים זמניים כממלאי מקום, אף שלא פורסמה מודעת דרושים ולא נערכה ועדת קבלה.

1.3 מנכ"ל העירייה לא אישר בכתב שממלאי המקום עמדו בדרישות הסף, אף במילוי מקום של משרות המחייבות מכרז.

²³ אין התייחסות בחוקת העבודה לתפקיד המסוים.

יש לגייס עובדים במילוי מקום למשרות זמניות בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל 4/2011, חוזר מנכ"ל השלטון המקומי והנהל העירוני.

תגובת ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכה המשפטית:

"ככל ואכן התפנתה משרה ניתן וזו לא אוישה באמצעות החברה העירונית יש לאישה בהתאם לנהל העירוני. יחד עם זאת, יש לזכור כי החברה העירונית היא קבלן כוח אדם כמשמעותו בחוק קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996. לחברה רישיון מאת משרד הכלכלה, היא מפקידה ערבויות בהתאם והיא פועלת בהתאם לנהלי ודרישות משרד הכלכלה. לפיכך, ככל ואותה משרה אוישה על ידי החברה העירונית, נדרשת החברה העירונית לבצע את הנדרש לצורך אוישה."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה מבוצעת.

1.4 במינהל מ"א אין מידע מרוכז על אודות עובדות עירייה פנויות שאיישו תפקידי מזכירות וניתן לניידן למילוי מקום. אף שמקצוע המזכירות הוא שכיח בקרב עובדי העירייה כך שקיים פוטנציאל לאיוש משרה שהתפנתה באופן זמני, תפקידי מזכירות אוישו באמצעות עובדים שהעסיקה החברה העירונית.

יש לרכז באגף משאבי אנוש מידע בנוגע לעובדים פנויים שניתן לנייד למילוי מקום. כמו כן, במקצועות שכיחים יש להעדיף מילוי מקום זמני בידי עובד עירייה.

תגובת ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכה המשפטית:

"מקובל"

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה בוצעה.

1.5 בפרוטוקולים של ועדות קבלה לפקדי גבייה לא נרשמו עיקרי הראיונות עם המועמדים, התרשמות חברי הוועדה ו/או סיבות לבחירה. כמו כן, לא ניתן ביטוי בפרוטוקולים לכך שנכון למועד התכנסות הוועדה, חלק מהמועמדים כבר מועסקים בתפקיד המבוקש כממלאי מקום באמצעות החברה העירונית.

יש לוודא כי הפרוטוקולים של ועדות הקבלה משקפים את עיקרי הראיונות עם המועמדים ואת ההחלטות לבחור במועמד מסוים על פני מועמד אחר. נוסף על כך, יש לציין בפרוטוקול מידע על אודות היכרות מוקדמת עם המועמד, ובכלל זה העסקתו של עובד בתפקיד שפורסם.

תגובת ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכה המשפטית:

"מקובל. לאחרונה [ממונה על גיוס עובדים] ואנוכי בנינו נוסח לפרוטוקול ועדת מכרזים."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה מבוצעת.

1.6 סטודנטים הועסקו כפקידי קבלת קהל, אף שלפי חוזר מנכ"ל מספר 1/2016 לא ניתן להעסיק סטודנטים בתפקיד זה.

יש לעדכן את הנוהל העירוני בנוגע להעסקת סטודנטים במשרות המוגדרות ככאלו שאינן מאושרות לפי חוזר מנכ"ל מספר 1/2016.

תגובת ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכה המשפטית:

"ככל ויוחלט על סיום העסקתם של אותם סטודנטים שאינם מועסקים בהתאם לחוזר מנכ"ל 9/2016, יש לפעול בהתאם לדין."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר ש"ההמלצה בוצעה. נמצא בטווח הנוהל שיוגש לאישור".

2. הליך איוש משרות שהתפנו באופן קבע

2.1 רקע: לפי התקנות, חוזר מנכ"ל 3/2011 והנוהל העירוני, באיוש משרה שהתפנתה באופן קבוע, במקרים חריגים במיוחד, בהם בשל נסיבות מוצדקות לא מתאפשר לעירייה לפרסם מכרז כדין ומדובר במשרה נחוצה לאיוש בדחיפות, ניתן להעסיק עובד במילוי מקום לתקופה של שלושה חודשים בלבד. זאת, בתנאי שקיים אישור בכתב של המנכ"ל שלא ניתן היה לקלוט עובד במכרז כדין למשרה זו כולל הסיבות לכך, הבהרה שמדובר במשרה נחוצה מאוד אשר הרשות לא תוכל לתפקד בלעדיה ולו לתקופה קצרה, ואישור המנכ"ל כי בדק את קורות חייו של ממלא המקום והשכלתו וכי הוא עומד בדרישות הסף למשרה הרלוונטית. מנכ"ל העירייה רשאי להאריך לתקופה נוספת של שלושה חודשים ובלבד שנגקטו כל הפעולות הנדרשות לאיוש המשרה כדין וההארכה דרושה לשם השלמת הליך המכרז. איוש המשרה במילוי מקום מעבר לשישה חודשים מחייבת קבלת אישור האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות במשרד הפנים.

2.2 נמצא כי עובדי עירייה איישו תפקידים שהתפנו כממלאי מקום לתקופה שמעל שישה חודשים. במקרים אלה לא נמצא תיעוד לאישור מנכ"ל בכתב, לפיו במועד האיוש ו/או לאחר שלושה חודשים לא ניתן היה לקלוט עובד במכרז כדין, והעירייה אף לא החלה בהליכים לפרסום מכרז בשלושת החודשים הראשונים למילוי המקום. כמו כן, לא התבקש אישור האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות לאיוש מעבר לתקופה האמורה. זאת ועוד, בכל המיניונים לא התקבל אישור מנכ"ל בכתב לפיו, הוא בדק את קורות החיים של ממלא המקום ואת השכלתו וכי הוא עומד בדרישות הסף למשרה הרלוונטית.

2.3 מינהל מ"א אינו מנהל מאגר מידע הכולל את כל המשרות שאיושו ו/או מאוישות בממלאי מקום מקרב עובדי עירייה ופרק הזמן שאושר לכל מינוי. זאת, אף שפרק הזמן המרבי כאמור, הוא מוגבל.

2.4 בחלק מהמקרים תאריך פרישתן העתידי של עובדות קבועות היה ידוע מראש, אך העירייה לא נערכה מבעוד מועד לפרסום מכרז. המשרות אוישו בממלאי מקום לתקופה ארוכה, אף שמדובר בנסיבות שאין בהן אילוץ כתוצאה מסיום העסקה בלתי-צפוי, ובתפקידים חשובים ומאתגרים שיש להניח כי פרסומם היה מזמן מועמדים מקרב עובדי העירייה.

במקרים שבהם התפנתה משרה באופן בלתי-צפוי, שיש לאיישה בדחיפות ולא ניתן לפרסם מכרז, יש לפעול בהתאם להנחיות. לצורך כך, יש להקים מאגר מידע שיכלול מידע על אודות המשרות המאוישות בממלאי מקום, על מנת לוודא עמידה בדרישות חוזר מנכ"ל.

תגובת ראשת מינהל מ"א:

"נכון להיום [11.2.18], אנו משתדלים להקפיד ויוצרים הבחנה בין משרה שהתפנתה באופן קבע לבין משרה שהתפנתה באופן זמני.

הכנו טופס לאיוש משרה במ"מ בהתאם לחוזר מנכ"ל 3/2011, מצ"ב.

אומנם הטופס תוכנן להליך איוש משרה במ"מ בשנת בחירות, אך באותו טופס ניתן בשינויים קלים להשתמש גם שלא בשנת בחירות, לצרפו לנוהל העירוני כולל הנחיות מתאימות שיוטמעו בנוהל ואז תהיה בקרה, כי השימוש במ"מ למשרה שהתפנתה דרך קבע, הינה רק במקרים חריגים בלבד.

לגבי הנושא של מאגר מידע, יש בעיה במערכת [השכר], משום שעדיין לא הוטמע קוד אירוע אשר מציין כי המשרה במ"מ. הנושא הועלה בפני [החברה המפעילה את מערכת השכר] לצורך מעקב אחר משרות במ"מ ולא כפי שנעשה כיום, כטיפול ידני."

ראשת מינהל מ"א צירפה לתגובתה טופס מובנה "בחינה ואישור איוש המשרה במילוי מקום" לפיו המנכ"ל חותם על הנוסח הבא: "בהמשך לבקשה לאיוש המשרה שבנדון באמצעות מילוי מקום, הריני לאשר כי לא היה ניתן לקלוט עובד במכרז כדין במשרה זו בשל הסיבות שלהלן: המדובר במשרה נחוצה ביותר, אשר העירייה לא תוכל לתפקד בלעדיה ולו לתקופה קצרה, וכי העירייה החלה בהליכים לאיוש משרה זו כדין. בנוסף לכך, בדקתי (או באמצעות נציגי) את קורות החיים של המועמד למילוי המקום והשכלתו וכי ממלא המקום עומד בדרישות הסף הנדרשות למשרה הרלוונטית בהתאם למכרז קודם/הנחיות משרד הפנים/ככל ולא קיימות דרישות סף, בהתאם לשיקול דעתי."

ב-12.2.18 שלח מנהל אגף משאבי אנוש דואר אלקטרוני לרפרנטים במינהל מ"א, לפיו: "מצ"ב במייל של [מערכת מחשוב מערכות שכר] ההנחיות הטכניות בדבר עדכון שיבוץ עובד כממלא מקום. מבקש שכל עובד שהוחלט שיש לשבצו כמ"מ לפעול ע"פ ההנחיות מטה. יש לתת תוקף של 3 חודשים. אחת לחודש יש לבדוק את כלל העובדים המשויכים למינהלים שתחת אחריותכם ולוודא שמתקיימת פעילות לטובת הסדרת מעמדו של העובד והגדרה נכונה של תפקידו (אם בהחלטת שיבוץ עדכנית ונכונה ואם בעמידה במכרז כדין). עובד שכבר אינו מוגדר כמ"מ יש לסגור התוקף נכון למועד ההסדרה כדי שנוכל עתידית לדעת איזה עובדים הוגדרו כממלאי מקום בעבר.

בנוסף מצ"ב טבלה של העובדים שכיום מוגדרים ע"פ הפרמטרים מטה כמ"מ מבקש מכל רפרנט לבחון את עובדיו ובמידה והנתון אינו נכון לתקנו. כמו כן, במידה ויש עובדים נוספים שלא מופיעים בדו"ח כמ"מ יש לעדכן הנתון במערכת."

הטבלה שצורפה לדואר האלקטרוני כללה פרטים של שישה עובדים.

תגובת ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכה המשפטית:
 "קיימים מקרים בהם המינהל אינו מעוניין לאייש המשרה בדחיפות ומעוניין הוא לבחון האצלת עובד קיים לביצוע המטלות שהוא התפקיד."

בהמשך לתגובתו של ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכת המשפטית, יש להדגיש כי במקרים בהם קיימים עובדי עירייה המתאימים לאייש תפקיד שהתפנה, יש לפרסם מכרז פנימי. בדומה לכלל המכרזים שמפרסמת העירייה (לרבות אלו שמצוין בהם שהמשרה מאוישת), החודשים הראשונים במילוי התפקיד מוגדרים כתקופת ניסיון.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה בוצעה.

3. התמודדות במכרזים

3.1 התקנות, הפסיקה, חוזרי מנכ"ל והנוהל העירוני המחייבים בנושא מכרזים לאיוש משרות נועדו להבטיח מינהל תקין באמצעות מתן סיכוי שווה ויחס הוגן לכל מתמודד ובחירת זוכה על סמך כישורים והתאמה לתפקיד בלבד.

3.2 בתקופה ינואר 2015 - מאי 2017 פרסמה העירייה 80 מכרזים בהם צוין שהמשרה מאוישת. מאחר שמעיון בכלל המכרזים הפנימיים שפרסמה העירייה בשנת 2016 אותרו מכרזים בהם לא צוין שהמשרה מאוישת חרף העובדה שהתפקיד כבר אויש בפועל בידי עובד עירייה, המשמעות היא שהיקף המשרות המאוישות ככל הנראה, גדול יותר. לחילופין, אותרו מכרזים בהם צוין שהמשרה מאוישת, אף שלפי מערכת השכר ומסמכים נוספים כגון פרוטוקול ועדת מכרזים, התפקיד שהוגדר במכרז ככל הנראה, לא היה מאויש. בכל מקרה, במכרזים הפנימיים בהם צוין שהמשרה מאוישת ובאלו שלא צוין זאת, אך המשרה אוישה, נבחר המתמודד היחיד שהגיש מועמדות. רק במכרז אחד בו צוין שהמשרה מאוישת התמודדו שני מועמדים - המועמדת שאישה את התפקיד במילוי מקום היא שזכתה במכרז. להלן פירוט לפי שנים:

- בשנת 2015 על כל משרה מאוישת שפורסמה במכרז פנימי התמודד מועמד אחד בלבד אשר זכה בתפקיד, למעט מכרז אחד שאליו נגשו שני מועמדים ובו המועמדת שמילאה את התפקיד כממלאת מקום נבחרה. זאת, בעוד שלשלושה מהמכרזים הפומביים המאוישים שפורסמו באותה שנה, נגשו מעל לעשרה מועמדים, אך גם במקרים אלה, למשרות שאוישו עובר למכרז, נבחרו העובדים שהועסקו כממלאי מקום.

- בשנת 2016 על כל משרה מאוישת שפורסמה במכרז פנימי התמודד מועמד אחד בלבד אשר זכה בתפקיד. בכ-40% מהמכרזים הפנימיים באותה שנה, בהם לא פורסם שהתפקיד מאויש, התמודד יותר ממועמד אחד על כל משרה.

- בחודשים ינואר-מאי 2017 על כל משרה מאוישת התמודד מועמד אחד בלבד אשר זכה בתפקיד.

לדעת הביקורת, מיעוט מועמדים מקרב עובדי עירייה הנבחרים לפני ועדת מכרזים, עשוי לצמצם את האפשרות לבחור במועמד המיטבי. ריבוי מכרזים פנימיים שבהם מועמד אחד בלבד, מעלה חשש לכאורה, שחרף רצונם של עובדי עירייה בקידום,

בפועל, חלקם נמנעים מלגשת למכרזים משום שהם מניחים כי ההליך אינו שוויוני והמשרה מיועדת לעובד מסוים ונועדה להסדיר דרך קבע את מינויו.

3.3 לדעת הביקורת, העובדה שכל ממלאי המקום זכו בתפקיד עשויה ללמד על היתרון שמקנה מינוי זמני למי שמונה באמצעותו ורכש הכשרה המלווה את התפקיד, שכן סיכויי לזכות במכרז ככל הנראה, ודאיים. ממצא נוסף התומך במסקנה זו עולה מעיון בפרוטוקולים של ועדת מכרזים - במקרים רבים חברי הוועדה אינם מפנים אל המועמד שמאייש את המשרה, שאלות שיבחנו את התאמתו לתפקיד, שהרי התאמתו לכאורה, כבר ידועה.

3.4 לעיתים, רק לאחר תקופה שבמהלכה צובר העובד ניסיון בתפקידו כממלא מקום ועומד בדרישות המכרז, מתפרסם המכרז. המשמעות היא שהמינוי הזמני פוגע בהליך שוויוני לבחירת מועמד למילוי קבוע של המשרה, שכן ניתנת לעובד המאייש את המשרה הזדמנות להוכיח את יכולותיו למלא את התפקיד ואף נוצרים קשרי עבודה ומעין "ציפייה הדדית" להמשך העסקתו.

3.5 חלק מהמשרות שלא היו מאוישות יועדו לכאורה, לעובד מסוים, עוד לפני כינוסה של ועדת מכרזים.

יש לפרסם מכרזים בהקדם האפשרי ולהימנע מאיוש משרות שהתפנו באופן קבע בממלאי מקום, המקנה יתרון לעובד המאייש את התפקיד. לדעת הביקורת, יש לעודד את התחרות על המשרות הפנויות, ולכן יש לוודא שהמכרזים מתנהלים בהתאם לכללי המכרזים, בהגינות, בשוויוניות ובשקיפות הנדרשת.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה תבוצע.

4. ועדת מכרזים

4.1 בחלק מהפרוטוקולים של ועדת מכרזים לא פורטו נימוקי הוועדה להחלטות שהתקבלו. זאת, למרות חשיבות ניהול פרוטוקול מפורט שישקף את עיקרי הדיון, את התרשמות חברי הוועדה מהמועמדים ואת נימוקי הוועדה להחלטתה.

4.2 לאחד המכרזים נגשו שתי מועמדות שוועדת מכרזים סברה כי הן מתאימות למלא את התפקיד, אך הוועדה לא בחרה במועמדת כשירה שנייה. משכך, לאחר שהמועמדת שנבחרה סיימה את תפקידה, לא ניתן היה למנות את המועמדת השנייה לתפקיד והיה צורך בפרסום חוזר של המכרז.

4.3 באחד מדיוני ועדת מכרזים נכח סגן ראש העירייה המחזיק בתיק המינהל שאליו התייחס המכרז, אף שלפי הנוהל, הוא אינו נמנה על הגורמים שנוכחותם מותרת בישיבות הוועדה.

4.4 בחלק מדיוני ועדות מכרזים נכח הרכב זוגי, בניגוד להנחיה בתקנות ובנוהל העירוני.

יש לוודא כי הפרוטוקולים של ועדת מכרזים משקפים את עיקרי הראיונות עם המועמדים ואת ההחלטות לבחור במועמד מסוים על פני מועמד אחר. כמו כן, יש לרענן בפני חברי ועדת מכרזים את הנחיות הנוהל העירוני.

4.5 רשימת הנציגים בוועדת בחינה אינה מפורסמת על לוחות המודעות שבמינהל מ"א, בניגוד לקבוע בתקנות. נוסף על כך, מכרזים לא פורסמו על לוחות מודעות, ומשכך, לא הובאו באופן זה לידיעת כלל העובדים, לרבות אלה שאין להם גישה לפורטל העירוני בו מפורסמים כל המכרזים.

יש לפרסם על לוחות מודעות את רשימת הנציגים (חברים) בוועדת בחינה. כמו כן, יש לפרסם מכרזים על לוחות המודעות הפזורים ביחידות השונות על מנת להביא לידיעת עובדים (שאינם צופים בפורטל העירוני ו/או אינם מגיעים במסגרת עבודתם למשרדי המנהל) בזמן אמת, מידע על כלל המכרזים המפורסמים בעירייה ולתת להם אפשרות שווה להתמודד במכרזים ולהתקדם בעבודה.

5. קובץ עיסוקים

מינהל מ"א טרם השלים יישום של המלצה מדוח מבקר המדינה 2010 להכין קובץ ניתוח עיסוקים שיכלול את הגדרת כל המשרות בעירייה, תיאורי התפקידים וציון תנאי ההעסקה לרבות מתח דרגות. מבקר המדינה כתב כי "בהיעדר קובץ ניתוח עיסוקים שאמור להיות בסיס לדרישות הנקבעות בכל מכרז, עלול להתעורר חשש להתאמת דרישות הסף לכישוריו של מועמד מסוים, כדי לסייע בעקיפין לבחירתו לתפקיד."

קובץ העיסוקים של משרד הפנים הוא חלקי ואינו כולל את כלל המשרות, לרבות כאלו הייחודיות לעירייה. משכך, ראוי שיהיה קובץ עיסוקים לשמירת אחידות בדרישות הכישורים הנדרשים לכל משרה. זאת ועוד, קביעת הגדרות אחידות לכל משרה עשויה לזרז את הליך היציאה למכרזים במשרות שהתפנו באופן קבע.

יש להשלים את הכנתו של קובץ עיסוקים שיכלול את הגדרת המשרות בעירייה, תיאורי תפקידים ותנאי העסקה, בדגש על תפקידים ייחודיים לעירייה, שאינם כלולים בקובץ העיסוקים שפרסם משרד הפנים ו/או בחוקת העבודה.

תגובת ראשת מינהל מ"א:

"מצטרפת בברכה לרעיון של הכנת קובץ עיסוקים.

לצערי, הרה-ארגון שנערך בעירייה בליווי היועץ א"ק, טרום תקופתי, הכיל בחלקו תיאורי תפקיד אך לא דרישות עיסוק.

מן הראוי, שאכן לכל עיסוק יהיו תנאי סף ותיאור תפקיד תמציתי על-מנת להימנע מאי בהירויות שנוצרות מעת לעת.

לדעתי, מאגר המכרזים יכול להוות בסיס טוב לקובץ זה."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה תבוצע.

6. עדכון מערכת ניהול כוח אדם

מערכת השכר לא עודכנה בשינויים שחלו בתפקידי העובדים (עקב זכייה במכרז, מילוי תפקיד במילוי מקום, סיום איוש תפקיד במילוי מקום וכדומה). המשמעות היא שלא ניתן להסתמך על המערכת הממוחשבת ויש צורך לעיין גם במסמכים שנסרקו לתיקי עובדים. כמו כן, רבים מהעובדים שאיישו תפקידים במילוי מקום לא הוגדרו כך במערכת השכר.

מומלץ לבחון את נתוני מערכת השכר, לעדכנה ולהזין לתוכה את הנתונים החסרים כך שניתן יהיה להסתמך עליה.

תגובת ראשת מינהל מ"א:

"מקבלת ההמלצה."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה מבוצעת.